

Ekspertyza merytoryczna Modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności na zlecenie Caritas Diecezji Kieleckiej pt.

„Model GSWB – opis rzeczywistości zastanej vs projekt przyszłej polityki społecznej”

Julia Wygnańska

Warszawa, marzec 2013

Spis treści

| | |
|--|----|
| Streszczenie | 3 |
| Rozdział 1. Wstęp techniczny | 3 |
| Rozdział 2. Uwarunkowania „wejściowe” vs (meta) spójność systemowa | 7 |
| Standard jako narzędzie podnoszenia jakości? | 7 |
| Instytucjonalny izomorfizm zamiast efektywności..... | 11 |
| ‘Modalny’ użytkownik usług vs heterogeniczność populacji i systemu | 14 |
| Wzory europejskie i wymiana wiedzy? | 17 |
| Rozdział 3. Spójność i przejrzystość Modelu GSWB | 20 |
| Punkty odniesienia dla oceny spójności i przejrzystości | 20 |
| Wewnętrzna spójność modelu..... | 22 |
| Spójność legislacyjna – mechanizm wdrożeniowy | 26 |
| Spójność programowa – wskaźniki efektywności modelu | 27 |
| Przejrzystość Modelu | 29 |
| Rozdział 4. Przejrzystość, spójność i rekomendacje dla standaryzowanych obszarów | 30 |
| Bezdomność – jak ją rozumieć? | 31 |
| Standard partnerstwa lokalnego | 32 |
| Standard pracy socjalnej | 34 |
| Standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej | 41 |
| Standard zdrowia | 46 |
| Standard zatrudnienia i edukacji..... | 49 |
| Standard streetworkingu..... | 50 |
| Rozdział 5. Syntetyczna ocena modelu i standardów – podsumowanie | 53 |
| Model GSWB | 53 |
| Standardy GSWB: ocena i rekomendacje szczegółowe..... | 55 |
| Rozdział 6. Rekomendacje..... | 59 |
| Bibliografia..... | 63 |
| Załącznik 1. Podsumowanie oceny spójności i przejrzystości Modelu GSWB wg kryteriów..... | 65 |

Streszczenie

Ekspertyza pt. „Model GSWB – opis rzeczywistości zastanej vs projekt przyszłej polityki społecznej” rozpoczyna się od przytoczenia warunków określających okoliczności jej stworzenia oraz definiujących jej kształt (Rozdział 1. Wstęp techniczny). Kształt ostateczny jest pochodną warunków określonych przez zleceniodawcę, wyników analizy przedmiotu ekspertyzy oraz autorskiego podejścia eksperta. W Rozdziale 2 przedstawiono kontekstowe uwarunkowania w jakich powstawał i jakim musiał być poddany Model GSWB będący przedmiotem ekspertyzy. W dwóch następnych rozdziałach przedstawiono ocenę spójności i przejrzystości Modelu (Rozdział 3) oraz spójności i przejrzystości standardów (Rozdział 4) według porządku istotnych wątków poruszanych w modelu i standardach. Podsumowanie oceny modelu jako całości wg porządku kryteriów oceny sformułowanych w szczegółowych warunkach zamówienia znajduje się dodatkowo w Załączniku 1. Rozdział 5 to syntetyczne podsumowanie treści zawartych w poprzednich trzech rozdziałach. Ostatni rozdział to zbiór rekomendacji ogólnych o zakresie i poziomie szczegółowości wynikającym z treści oceny spójności i przejrzystości Modelu i ujętej w rozdziałach 2-4.

Rozdział 1. Wstęp techniczny

Ekspertyza powstała w odpowiedzi na zapytanie ofertowe Caritas Diecezji Kieleckiej z dnia 23 listopada 2012 roku. Jej przedmiotem jest merytoryczna recenzja produktu zadania Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności realizowanego w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług w pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Produkt o nazwie „Model gminny standard wychodzenia z bezdomności”, zwany również w skrócie Modelem GSWB jest w rzeczy samej półproduktem zadania GSWB – opisuje wizję systemu wsparcia wobec bezdomności sformułowaną przez członków grup roboczych i tym samym jest zbiorem ich opinii na temat tego, jak system powinien być zbudowany. W kolejnych fazach programu wizja ekspertów ma być weryfikowana min. poprzez praktyczne wdrożenia, konsultacje społeczne i ekspertyzy.

Przedstawiony do niniejszej recenzji model GSWB dopiero po zakończeniu weryfikacji ma stać się produktem pełnym. Metody weryfikacji oraz mechanizm gromadzenia z niej wniosków zostały określone przez te same podmioty (często tych samych ekspertów), którzy formułowali Model – półprodukt. Wszystkie dotychczas zrealizowane fazy projektu GSWB zarówno diagnostyczna, projektująca (opracowanie modelu), weryfikująca (lokalne pilotaże, konsultacje, ewaluacja lokalnych pilotaży) są zarządzane przez grupę organizacji pozarządowych – partnerów projektu - kontrolujących przydzieloną sobie część budżetu projektu, pod czujnym okiem Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Organizacje partnerskie – poprzez kontrolę nad budżetem projektu - zarówno wymyślają produkty jak i konstruują kryteria oceny ich jakości¹.

¹ Wszyscy autorzy szczegółowej metodologii ewaluacji pilotażowych wdrożeń partnerstw lokalnych (Marcin J. Sochocki, Barbara Goryńska Bittner, Mirosław Przewoźnik, Sławomir Mandes, Aneta Wiącek) są jednocześnie autorami poszczególnych elementów modelu. Niektórzy autorzy modelu i metodologii ewaluacji są jednocześnie wykonawcami ewaluacji. Partnerstwa lokalne weryfikujące model w praktyce nie zostały wyłonione w sposób w jakimkolwiek stopniu reprezentatywnym dla czegokolwiek, nie brały także udziału w

Niniejsza ekspertyza jest sformułowana w oparciu o środki projektu GSWB. Ekspertka została wyłoniona w drodze konkursu ofert. W okresie realizacji projektu GSWB autorka nie była w żaden sposób zaangażowana w działania związane z wymyśleniem modelu ani też planowaniem jego weryfikacji. W ramach środków GSWB wykonała następujące zadania jako ekspert zewnętrzny zaproszony do współpracy przez organizację partnerską lub podmiot partnerstwa lokalnego:

- Zadanie eksperta z innych organizacji w grupie ds. zatrudnienia i edukacji - zadania polegało na przygotowaniu krótkiej recenzji Raportu z fazy diagnozy GSWB.
- Szkolenie dla Partnerstwa Lokalnego w Ursusie w Warszawie po pierwszym etapie konkursu dla partnerstw lokalnych.
- Szkolenie dla Partnerstwa Lokalnego na Woli w Warszawie po pierwszym etapie konkursu dla partnerstw lokalnych.
- Prowadzenie spotkań informacyjnych dla uczestników Ursusowskiego partnerstwa lokalnego GSWB z zakresu współpracy sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi.

Autorka niniejszej ekspertyzy nie jest autorką żadnego elementu produktu podlegającego recenzji. Zarówno przed rozpoczęciem realizacji zadania 4 GSWB w ramach projektu „Standardy w pomocy” jak i w jej trakcie nie była pracownikiem ani członkiem zarządu żadnej organizacji realizującej zadanie.

Treść niniejszej ekspertyzy wyznacza szczegółowy zakres zamówienia określony w zapytaniu ofertowym oraz w sposób oczywisty **wiedza i opinie autorki** – zamówienie ma charakter, jak sama nazwa wskazuje, **ekspertki**. W Tabeli 1. przedstawiono, które elementy ekspertyzy odpowiadają zakresowi wyznaczonemu w szczegółowym zapytaniu ofertowym, bowiem konstrukcja zapytania nie została wykorzystana jako struktura/spis treści ekspertyzy.

Tabela 1. Ekspertyza a szczegółowe warunki zamówienia

| Szczegółowy zakres zamówienia wg. Zapytania ofertowego Caritas Kieleckiej z dn. 23 listopada 2012 | Rozdziały ekspertyzy odpowiadające szczegółowemu zakresowi zamówienia. |
|---|--|
| a. Ocena produktu (szczętowa) | Rozdział 2, Rozdział 3, Rozdział 4. |
| b. Rekomendacje do zmian w modelu | Rozdział 4, Rozdział 6 |
| c. Ogólna ocena modelu wraz z rekomendacjami | Rozdział 2, Rozdział 5, Rozdział 6 |

W świetle treści niniejszej ekspertyzy, w szczególności dotyczącej spójności Modelu GSWB (Rozdział 3), oraz w świetle zakresu rekomendacji ogólnych (Rozdział 6), sformułowanie rekomendacji szczegółowych dotyczących konkretnych zapisów modelu w formie komentarzy na oryginalnym pliku pdf (Punkt b.ii. szczegółowych warunków zamówienia) jest bezcelowe. Model wymaga gruntownej rekonstrukcji, do której szczegółowe wskazówki umieszczono w rekomendacjach ogólnych (Rozdział 6) oraz w rekomendacjach do poszczególnych standardów (Rozdział 4), jeśli było to uzasadnione w kontekście rekomendacji ogólnych. W treści ekspertyzy znajdują się odniesienia (cytat wraz z numerem strony w nawiasie) do wszystkich konkretnych fragmentów Modelu wymagających komentarza, jeśli tylko podstawą komentarza był konkretny fragment, a nie konstrukcja czy „duch” większego fragmentu. Nie wszystkie komentowane w ekspertyzie cechy modelu wynikają wprost z zawartych w nim sformułowań. Przyjęta forma prezentacji rekomendacji jest bardziej przejrzysta niż pierwotnie przewidziana przez zleceniodawcę.

realnym konkursie – do pilotaży zgłosiło się dokładnie tyle, lub nawet mniej partnerstw ile mogło uzyskać dofinansowanie.

Przy ocenie ogólnej i szczegółowej półproduktu GSWB – niejako dodatkowo wobec szczegółowych warunków zamówienia – opisany został szerszy kontekst w jakim „Model GSWB” powstawał, co zdaniem ekspertki było niezbędne dla dokonania realnej oceny według warunków zamówienia. Dzięki temu punktem odniesienia dla recenzji Modelu GSWB stały się nie tylko wymogi i cele postawione przed produktem w samym Zadaniu 4 GSWB Projektu 1.18. „Standardy w pomocy”, ale wyzwania stojące przed przyszłą polityką wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. Model jest traktowany jako narzędzie, które ma pomóc w realizacji celu, a nie cel sam w sobie. Pod tym kątem jest oceniany w ramach kryterium **(Meta) spójności systemowej**, które w przekonaniu ekspertki jest kryterium nadrzędnym.

Niektóre warunki zamówienia wymagały dookreślenia w szczególności różne „kąty”: merytoryczne, metodologiczne, prawne, legislacyjne, organizacyjne, programowe i systemowe. Kryteria te nie są rozłączne i zostały zastosowane zgodnie z rozumieniem przyjętym przez autorkę – ich definicje nie zostały przedstawione w zamówieniu. W ekspertyzie brano pod uwagę następujące rozumienie kryteriów oceny wskazanych w szczegółowych warunkach zamówienia:

- **Przejrzystość** – czy opis Modelu/standardów jest czytelny, zrozumiały, uporządkowany w sensie prezentacji, możliwości zrozumienia treści.
- **Spójność** – wewnętrzna zgodność, kohezja, na ile założenia i cele postawione przed modelem/standardami przez autorów materializują się w przedstawionej propozycji
- **(Meta) spójność systemowa** – odnosi się tylko do Modelu w całości i jest oceną jego spójności z wyzwaniami, którym będzie musiała sprostać przyszła (po 2014 roku) polityka społeczna wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. Model jest traktowany jako systemowa propozycja, w wyniku realizacji której nasze państwo będzie skutecznie adresowało konsekwencje trudnych i skrajnie trudnych sytuacji mieszkaniowych w jakich już znaleźli się lub znajdą się w przyszłości mieszkańcy naszego kraju.
- **Spójność systemowa** – w jakim stopniu zaproponowane w Modelu/standardach rozwiązania są spójne z różnymi systemami, w ramach których miałyby działać np. spójność standardu zdrowia z systemem opieki zdrowotnej; spójność modelu z modelem kształtowania polityk publicznych/społecznych w Polsce, (z wyłączeniem systemu legislacyjnego).
- **Spójność legislacyjna** – w jakim stopniu propozycje legislacyjne zaproponowane w Modelu/standardach wpisują się w istniejący system legislacyjny, prawny, lub mogą być w niego wpisane.
- **Spójność organizacyjna** – w jakim stopniu model/standardy są spójne z możliwościami organizacyjnymi instytucji, które miałyby go wdrażać, realizować.
- **Spójność programowa** – ocena spójności modelu i standardów przy założeniu, że Model i pojedyncze standardy są programem/programami. Program posiada cel, mechanizmy pozwalające na jego osiągnięcie oraz sposoby weryfikacji osiągnięcia celu.

Za przedmiot ekspertyzy został uznany Model GSWB, na który składa się sześć standardów/obszarów głównych, w ramach których opisano dalsze standardy. Ocenie pod kątem wskazanych kryteriów podlega Model jako całość oraz sześć standaryzowanych obszarów wraz z dalszymi pojedynczymi standardami opisanymi w ich ramach.

Lektura Modelu GSWB uświadamia ciężką pracę i zaangażowanie ludzi, którzy go tworzyli. Na pewno włożyli w to zadanie wiele inicjatywy i starali się jak najlepiej mu sprostać. Przygotowali ogromny i

ciekawy materiał nawet jeśli - o czym dalej – nie jest on w tej wersji tym, czym powinien być min. z punktu widzenia kryterium (meta) spójności systemowej. Bynajmniej nie oznacza to, iż przygotowany materiał jest obiektywnie bezzużyteczny, zły i nieprzydatny. Fakt bezzasadności i w związku z tym odstąpienia od nanoszenia szczegółowych komentarzy w tekście (zakres b.ii. szczegółowych warunków zamówienia) nie powinien być tak interpretowany. Radykalne tezy zawarte w ekspertyzie nie przekreślają faktu, iż jej autorom należy się ogromny szacunek, zwłaszcza indywidualnym ekspertom, którzy poświęcili swój czas odrywając się od codziennych obowiązków i spróbowali przełożyć swoje doświadczenie na rozwiązanie systemowe dla wszystkich.

Ja również kieruję się swoją wiedzą i doświadczeniem. Uważam, że przedstawienie pełnej kontekstowej oceny Modelu GSWB jest konieczne dla unowocześnienia przyszłej polskiej polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego a przede wszystkim poprawy sytuacji ludzi doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. Półprodukt GSWB można jeszcze poprawić – zadanie 4 jest na półmetku.

Rozdział 2. Uwarunkowania „wejściowe” vs (meta) spójność systemowa

„Model GSWB” jest półproduktem określonego projektu (1.18. Tworzenie i rozwijanie standardów usług w pomocy społecznej, w skrócie „Standardy w pomocy”, Zadanie 4 Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności) wyznaczającego dla jego kształtu bardzo konkretne warunki, którym częściowo bezwładnie, a częściowo świadomie autorzy modelu musieli poddawać jego kształt, niezależnie od swojej wizji polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego². Uwarunkowania te nazywam umownie **wejściowymi założeniami** i procesami **warunkującymi kształt modelu w wersji półproduktu GSWB**. Ich wskazania i zrozumienie jest konieczne dla rzetelnej i realnej oceny spójności modelu i standardów, w szczególności tzw. **(meta) spójności systemowej**, narzuciły one bowiem określone ramy, w które Model został oprawiony. Znajduję cztery takie uwarunkowania.

Standard jako narzędzie podnoszenia jakości?

Centralnym pojęciem Modelu GSWB jest „standard”. Jest ono narzucone z góry – projekt systemowy, w ramach którego opracowywany jest GSWB nosi nazwę „Standardy w Pomocy”. Zakłada się *a priori*, że wprowadzenie standardu doprowadzi do realizacji określonego celu:

*„Celem projektu „Standardy w pomocy” jest podniesienie profesjonalizmu i zwiększenie skuteczności instytucji pomocy i integracji społecznej w rozwiązywaniu problemu wykluczenia społecznego. **Cel ten ma być osiągnięty poprzez** stworzenie, przetestowanie oraz wdrożenie odpowiednich standardów instytucji i usług pomocy oraz integracji społecznej.”*

W przypadku zadania 4 GSWB jeszcze mocniej zaznaczono, iż cel ma być osiągnięty poprzez standardy:

*„Istotą realizacji zadania GSWB jest podniesienie skuteczności systemu rozwiązywania i łagodzenia skutków problemu bezdomności, **poprzez** opracowanie i wdrożenie standardów usług skierowanych do ludzi bezdomnych i zagrożonych bezdomnością (tzw. Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności), który będzie można włączyć do Gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.”*

Założenie, iż wprowadzenie standardu jest rozwiązaniem pozwalającym na poprawę oraz weryfikację jakości usług przyjęły wszystkie instytucje zaangażowane w realizację projektu, stając się partnerami i przyjmując z tego tytułu określone zadania i publiczne pieniądze na ich wykonanie³. Warto zauważyć,

² Organizacje partnerskie traktowały udział w projekcie systemowym prawdopodobnie jako szansę daną im przez administrację publiczną – wcześniej to jej przedstawiciele samodzielnie wymyślali ustawy i rozporządzenia, teraz mogły to zrobić organizacje bezpośrednio zajmujące się zjawiskiem – trudno odmówić takiej propozycji zwłaszcza, że jej przyjęcie wiązało się z uzyskaniem pewnego budżetu stabilizującego politykę kadrową organizacji. Organizacje pozarządowe przystąpiły do projektu – trzeba jednak pamiętać, że nie miały takiego obowiązku.

³ Decyzje o przystąpieniu do projektu GSWB podejmowali liderzy i zarządy organizacji partnerskich. Od chwili zaangażowania się w projekt stracili możliwość oceniania go z zewnątrz, przybierania pozycji obserwatora, dystansowania się od proponowanych rozwiązań – stali się ich współ-autorami, którzy na równi z przedstawicielami instytucji publicznych przede wszystkim Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej ponoszą odpowiedzialność za ich kształt. Rolę obserwatorów i komentatorów zewnętrznych mogą pełnić organizacje pozostające poza.

iż choć organizacje partnerskie to przede wszystkim największe polskie sieci odpowiedzialne za istotną część systemu wsparcia wobec bezdomności w kraju, to poza nimi funkcjonuje sporo dynamicznie rozwijających się organizacji lokalnych stale udoskonalających swoje rozwiązania, testujących innowacje i wspierających rzesze ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. Procesy, w które uwikłane jest zadanie 4 GSWB ich nie dotyczą.

Przekonanie o roli wprowadzenia standardu usługi w pomocy społecznej dla poprawy jej jakości wyrasta z historii rozwoju trzeciego sektora w Polsce. Po przełomie politycznym z 1989 roku na arenę publiczną wypłynęło wiele wcześniej ignorowanych przez władze spraw społecznych. Niektóre zjawiska okazały się mieć spore i widoczne rozmiary oraz bolesne konsekwencje dla ludzi, których dotknęły – min. bezdomność. Z jednej strony uwidoczniła się szokująca bezradność państwa jako systemu wspierającego ludzi w skrajnie trudnych sytuacjach mieszkaniowych i co za tym idzie życiowych, a z drugiej ogromna energia instytucji zakładanych przez ludzi, którzy własnymi rękoma korzystając z prywatnych zasobów starali się pomóc nie mogąc wytrzymać bezruchu w obliczu tragedii. Z czasem oba systemy się zmieszały: organizacje zaczęły uzyskiwać środki publiczne najpierw głównie z projektów UE dla organizacji pozarządowych z czasem od samorządów lokalnych i krajowych źródeł centralnych, możliwe stało się zatrudnianie stałych pracowników, pozycja organizacji jako istotnego interesariusza zaczęła być akceptowana. Z kolei państwo zaczęło poczuwać się do odpowiedzialności za budowanie systemu pomocy chociażby poprzez odpowiednie finansowanie – zarówno w wysokości jak i formie - działań prowadzonych przez organizacje i ich partnerskie traktowanie. Proces trwa do dziś i wcale nie jest zakończony. Miał inny przebieg w różnych społecznościach i regionach, i co za tym idzie owocował różnymi rozwiązaniami. Były one pochodną wielu czynników, do których lokalni interesariusze starali się dostosować i w ramach których próbowali osiągnąć najlepsze z możliwych rezultatów – wedle swego rozeznania, pozycji ale też interesu. Wśród czynników można wymienić min. wielkość społeczności (mała gmina, metropolia) wzajemne postrzeganie interesariuszy (liderzy organizacji pozarządowych, urzędnicy samorządu lokalnego) jako współpracowników lub adwersarzy, oraz skalę i charakter zjawiska bezdomności.

Obserwowałam ten proces w Stolicy⁴. Czynniki, które wpływały i nadal wpływają na jego przebieg to silna pozycja organizacji pozarządowych świadczących wszystkie usługi wobec bezdomności w mieście, pierwotny antagonizm między liderami organizacji a miejskim samorządem konsekwentnie przełamany budowaniem systematycznego dialogu na forum Warszawskiej Rady Opiekuńczej przekształconej później w Komisję Dialogu Społecznego ds. Bezdomności, skomplikowana konstrukcja administracji lokalnej z rozproszeniem istotnych z punktu widzenia bezdomności kompetencji między samorządem centralnym i dzielnicowymi oraz unikalny w kraju wielkomiejski charakter bezdomności obejmujący min. dużą skalę oraz bardzo liczną obecność migrantów z innych części kraju. Kształt usług oraz system ich organizowania są pochodną tych czynników. Silna pozycja organizacji umożliwiła im samodzielne podejmowanie decyzji o kształcie usługi oraz np. kryteriach korzystania z niej. To w organizacji podejmowana jest decyzja komu udzielona zostanie pomoc. Dzięki temu usługi są różnorodne. Wysoki poziom niezależności nie przeszkodził organizacjom w zagwarantowaniu sobie stabilności finansowania uzyskiwanego z lokalnego samorządu. Choć jest ono przekazywane w formie dofinansowania projektów – nie obejmuje zatem całkowitych kosztów ich realizacji – jest jednak stabilne, bo ujęte w umowach trzyletnich (kiedyś nawet pięcioletnich). Podczas procesu pojawiło się pojęcie standardu, definiowanego jako zbiór określonych wytycznych, których spełnienie

⁴ Współpracuję z Warszawską Radą Opiekuńczą dla Bezdomnych w 2004 roku przekształconą w Komisję Dialogu Społecznego ds. Bezdomności, od 1996 roku.

zagwarantuje odpowiednią jakość w pracy z ludźmi trafiającymi do placówek dla bezdomnych. W standardzie podkreślano konieczność zachowania różnorodności usług a potrzeba uporządkowania systemu pomocy poprzez standaryzację pojawiała się raczej jako zagrożenie. Stąd proponowane 'standardy' obejmują minimalne wymogi i gdzie to tylko możliwe odwołują się do powszechnie obowiązujących regulacji, unikając tworzenia specjalistycznych wytycznych „dla bezdomnych”. W 1996 roku powstał „Program pracy socjalnej w placówkach dla bezdomnych” (WRO, 1996) następnie w 2007 roku „Standardy dla placówek pomagających osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością” (Zespół roboczy WRO, 2007). Ostatni dokument powstał w chwili, gdy działacze Rady zorientowali się, iż popularność zyskują standardy opracowane w innych społecznościach lokalnych (pomorskie i kieleckie), które w ich przekonaniu nie do końca odpowiadały warszawskiemu podejściu a z powodu braku alternatywy mogłyby zostać narzucone lokalnym interesariuszom. Stąd uznali za konieczne sformułowanie i ogłoszenie 'standardu' odzwierciedlającego rozwiązania warszawskie. Zdecydowanie jednak pojęcie standardu nie było centralne - raczej wzbudzało obawy o biurokratyzację, usztywnienie i zamknięcie systemu w sposób uniemożliwiający udzielanie wsparcia ludziom w potrzebie.

Wydaje się, że w Trójmieście było inaczej. Standard bardzo szybko zaczął być postrzegany jako narzędzie budowania czy organizowania systemu pomocy, nie tylko w bezdomności. W literaturze wspomina się nawet o „szkole 'gdańskiej'”, w ramach której wypracowano i z której wywodzą się różne działania standaryzacyjne w pomocy społecznej (Miżejewski, 2006) (Boczoń, 2007). Z tego środowiska wywodzą się także pierwsze i najbardziej szczegółowe standardy usług w bezdomności. Jego przedstawiciele – Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności – są także liderami w zadaniu GSWB. Kwestia wypracowania i wprowadzenia standaryzacji w Trójmieście zaczęła się pojawiać w kontekście czy też przy okazji debaty o budowaniu współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządem lokalnym prowadzonej od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych w ramach ogólnopolskich projektów, których celem było wspieranie demokracji i rozwoju lokalnego⁵. Projekty te były prowadzone pilotażowo w kilku polskich miastach, jednak to właśnie w Trójmieście ich standaryzacyjny nurt najbardziej się rozwinął.

W nurcie tym jedną z centralnych propozycji stabilizowania współpracy między trzecim sektorem a samorządem lokalnym było wprowadzanie kontraktowania usług społecznych. Istotą kontraktu (obecnie 'powierzenia' wg nomenklatury Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) jest delegowanie przez organ państwowy wykonania jego ustawowego zadania zewnętrznemu podmiotowi, wyłonionemu w ramach otwartego konkursu. Dzięki otwartej konkurencji zyskać ma jakość usługi. W odróżnieniu od dofinansowania, którego przedmiotem może być dowolne działanie jeśli tylko zyska akceptację w konkursie, powierzenie wymaga ścisłego określenia parametrów zadania, które ma być wykonane. Tutaj właśnie pojawia się pojęcie standardu w rozumieniu przeniesionym do Modelu GSWB:

„Standard to uzgodnione i uznane za obowiązujące, najczęściej utrwalone w postaci dokumentu lub zestawu dokumentów stwierdzenia, w których szczegółowo opisano czym jest i czym powinien się charakteryzować obiekt standardu.” (Model GSWB)

⁵ Więcej o procesie i projektach, które za nim stały min. USAID i LGPP pisał Cezary Miżejewski w publikacji z 2006 roku (Miżejewski, 2006) oraz Jerzy Boczoń w Poradniku Standaryzacji Usług Społecznych (Boczoń, 2007). Część informacji o projektach uzyskałam bezpośrednio od ekspertów zaangażowanych w ich realizację.

Pierwotną potrzebą stojącą za określeniem tak definiowanego standardu było nie tyle zagwarantowanie określonej jakości usługi z punktu widzenia ostatecznego jej odbiorcy (tę miałyby zapewnić konkurencja), ile wskazanie zakresu zadania, objętego finansowaniem ze środków publicznych w celu dopuszczenia konkurencji. W pewnym stopniu chodziło również o wzmocnienie pozycji organizacji pozarządowych jako partnerów w realizacji zadań leżących w kompetencjach administracji publicznej. Zakres usług dla ludzi bezdomnych definiowały organizacje, ponieważ tylko one działały w tej sferze a samorządy dość opornie przyznawały się do zobowiązań. Wprowadzenie wspólnie wypracowanych standardów miało pomóc w klarownym określeniu działań, które powinny być finansowane przez administrację ze środków publicznych.

Tymczasem w sferze usług dla ludzi bezdomnych potrzeby znacznie przerastały możliwości – każda inicjatywna organizacji była na wagę złota. Instytucje publiczne nie były w stanie pomagać ludziom w sytuacji bezdomności ze względu na ich nieuregulowaną sytuację administracyjną (np. meldunek). Firmy komercyjne nie odnajdywały w tej sferze możliwości osiągnięcia zysku. W obliczu wymuszonego monopolu przyjęło się przekonanie, iż sam fakt wykonywania usługi przez organizację pozarządową jest gwarantem jakości – organizacje mobilizują wolontariuszy, są elastyczne, kierują się sercem itd. Konkurencyjny argument przywoływany na rzecz opracowania i wprowadzenia standardów nie miał racji bytu, pozostał argument stabilizujący współpracę i partnerską pozycję organizacji wobec samorządu lokalnego. Kwestia jakości usługi była drugorzędna.

Taki sens standaryzacji został przeniesiony do zadania 4 GSWB. Efektywność podejścia – jeśli została w ogóle zweryfikowana – to w jednym konkretnym trójmiejskim środowisku lokalnym. Jest to jedyne miejsce w Polsce (poza kilkoma miejscami w Województwie Pomorskim), w którym funkcjonują standardy usług w bezdomności wypracowane przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. Nie znalazłam badań – choć środowisko trójmiejskie jest liderem w badaniach nad bezdomnością – weryfikujących skuteczność systemu pomocy opartego o standardy dla rozwiązywania problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego pod kątem osiągania określonych celów związanych ze skalą i charakterem zjawiska. Badanie bezdomności metodą „liczenia głów” prowadzone na Pomorzu od 2001 roku nie wykazuje zmniejszania skali bezdomności w regionie (Dębski, 2010). Szersza analiza systemu pomorskiego oparta dodatkowo na badaniu profilu bezdomności skłania jej autora do postawienia tezy, iż „w zdecydowanej części podejmowane przez system pomocy osobom bezdomnym zadania nie są nastawione na wychodzenie z bezdomności” (Dębski, 2010), brakuje też „instytucjonalnych form wsparcia dla osób zagrożonych bezdomnością” (tamże). Na podstawie czego zatem uznać można efektywność standaryzacyjnego podejścia do rozwiązywania problemów bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego?

Mimo tego ideę tak rozumianego standardu przeniesiono do zadania 4 projektu „Standardy w pomocy” i uczyniono z niej jego centralne założenie. To pierwsze założenie wejściowe Modelu GSWB, które stawia pod znakiem zapytania jego systemową adekwatność w szczególności względem potencjału dla zwiększania efektywności usług mierzonych np. realną skalą problemu. Efektywność wprowadzenia standardów w przyjętym w Modelu rozumieniu nie została zweryfikowana lokalnie, a nawet gdyby została, nie oznaczałoby to, iż rozwiązanie jest uniwersalne dla całego kraju. Dlaczego zatem ogromny projekt i jego produkt skonstruowane są wokół pojęcia standardu? Może są inne przesłanki wskazujące na spójność systemową takiego rozwiązania?

Instytucjonalny izomorfizm zamiast efektywności

W 2008 roku „klika znaczących organizacji zajmujących się bezdomnością” (używając określenia organizacji partnerskich GSWB)⁶ zostało zaproszonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej do udziału w planowaniu i realizacji przedsięwzięcia o niespotykanym wcześniej w ich historii charakterze: *stricte* eksperckim, wymagającym umiejętności obserwacyjnych, badawczych oraz analitycznych. Zostało ono powierzone ludziom pracującym na co dzień w schroniskach dla bezdomnych, noclegowniach, jadłodajniach, ośrodkach pomocy społecznej, zarządach krajowych sieci i regionalnych porozumieniach. To właśnie fakt pracy w takich instytucjach czynił z nich ekspertów GSWB. Ich **niekwestionowane** ale indywidualne doświadczenie miało się przełożyć na rekomendacje dla kształtu systemu – Modelu GSWB – znacznie swoim zasięgiem wykraczającego poza systemy, z którymi kiedykolwiek mieli do czynienia. Dla części organizacji udział w projekcie oznaczał przy okazji uzyskanie stabilności kadrowej w postaci wieloletnich stabilnych środków na finansowanie etatów pracowników zaangażowanych w projekt. Partnerskie organizacje nigdy wcześniej nie współpracowały ze sobą na takim poziomie – a i lokalnie niekoniecznie – chociaż podejmowały niemrawe próby wymuszane min. zobowiązaniami wynikającymi z uczestnictwa w europejskiej sieci FEANTSA (wypełnianie kwestionariusza krajowego w ramach roku tematycznego). Teraz znacznie wzrosło natężenie interakcji między nimi, wyłoniła się i zaczęła regularnie spotykać grupa zarządzająca oraz eksperci w ramach zespołów zadaniowych i konferencji. Ilość przetwarzanych informacji drastycznie wzrosła.

Procesy wymienione w ostatnim zdaniu będące bezpośrednią konsekwencją realizacji zadania 4 GSWB składają się na „strukturację pola” – zjawisko, do którego wprost odnosi się artykuł Powella i DiMaggio z 1983 roku poświęcony instytucjonalnemu izomorfizmowi (Powell, DiMaggio, 1983) o upodabnianiu się do siebie organizacji działających w określonych okolicznościach⁷. Od chwili wystąpienia tych okoliczności organizacje zostają jakby wciągnięte w tryby maszyny, która je zmienia upodabniając do siebie, zmiana ta jednak nie ma wiele wspólnego z rozwojem ku zwiększaniu efektywności i powoduje stopniowe oddalanie się organizacji od ich pierwotnej misji. Jest to proces w który zostały wciągnięte organizacje pozarządowe zaangażowane w realizację zadania 4 projektu 1.18. Konstrukcja projektu oraz jego produktu zawiera przesłanki świadczące o zaistnieniu takiego procesu.

Punktem wyjścia dla autorów jest teoria biurokracji Maxa Webera, w świetle której w wyniku kilku powiązanych ze sobą procesów, przede wszystkim rynkowej konkurencji, raz powołana do życia biurokracja rozrasta się nieodwracalnie (Weber, 2002). Proces ten nazywa się biurokratyzacją a jego efektem jest min. homogenizacja instytucji. Zdaniem Powella i DiMaggio biurokratyzacja w sektorach biznesu i administracji państwowej jest już faktem: podmioty tych sektorów stały się coraz bardziej do siebie podobne a biurokracja jest ich wspólną formą organizacyjną. Inaczej niż Weber uważają jednak, że strukturalne zmiany we współczesnych organizacjach nie są wynikiem dążenia do zwiększenia efektywności – jak w przypadku rynkowej konkurencji – tylko „skutkiem strukturacji”⁸ pól

⁶ O procesie naboru partnerów do projektu GSWB pisałam w artykule pt. „The Development of a National Homeless Strategy in Poland: Achievements and Challenges” (Wygnańska, 2009) w EJM Vol. 3. Proces nie był przejrzysty – tylko wybrane organizacje zostały o nim poinformowane a kryteria ich doboru nie były jasno określone. Procesem kierowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁷ Ciekawostką może być fakt, iż procesy izomorficznej zmiany w organizacjach działających w sferze bezdomności zostały również zaobserwowane we Włoszech. Pisał o nich Paolo Pezzana na łamach European Journal on Homelessness w 2012 roku (Pezzana, 2012).

⁸ Pojęcie strukturacji autorzy przywołują za Giddensem (1979)

organizacyjnych”. Po pierwsze organizacje funkcjonujące w ramach raz ustrukturyzowanego pola upodabniają się do siebie, po drugie robiąc to wcale nie zwiększają efektywności, mogą jednak ulegać takiemu wrażeniu obserwując zmiany, które uznają za pro-rozwojowe.

Realizacja projektu GSWB doprowadziła do ‘strukturacji pola’ i uruchomiła proces izomorficznej zmiany w organizacjach głównie poprzez mechanizm **izomorfizmu przymusu**. Jest to jeden z rodzajów zmiany zdefiniowany przez Powella i DiMaggio, którego przesłanką jest min. narzucenie przez instytucje finansujące takich samych mechanizmów sprawozdawczości dla wszystkich finansowanych podmiotów, co w zadaniu GSWB jest faktem – projekt jest nadzorowany przez jedną instytucję – Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich – narzucającą wszystkim partnerom ten sam rodzaj sprawozdawczości. Powell i DiMaggio twierdzą, że takie podejście nie skutkuje zwiększeniem efektywności działań.

Szczegółne sformułowanie celu zadania GSWB oparte o centralne pojęcie standardu w wersji ‘trójmiejskiej’ w dużym stopniu wyjaśnia proces **izomorfizmu mimetycznego** – drugiego z trzech rodzajów izomorficznej zmiany zdefiniowanej przez Powella i DiMaggio. Homogenizacja następuje tu przez naśladownictwo – niekoniecznie świadome, raczej ślepe – „wynikające z niepewności organizacji, słabej orientacji w technologiach, niejasnych celach lub niepewności symbolicznej”. Naśladowanie wzoru jest racjonalną strategią, która może przynieść rozwiązanie bez ponoszenia dużych kosztów. Z pewnością podczas definiowania zadania GSWB oraz pracy nad modelem wśród wszystkich zaangażowanych aktorów występowała ogromna niepewność wynikająca z niespotykanej przez nich wcześniej skali i zakresu zadania. W jaki sposób działacze organizacji pozarządowych mieliby wiedzieć jak – na poziomie implementacyjnym – ma wyglądać projekt krajowego systemu wsparcia? W jaki sposób urzędnicy w MPiPS mieliby wiedzieć, co mogą zaproponować przedstawiciele organizacji pozarządowych posiadający tak odmienny od ich własnego styl pracy? Uczestniczyłam w początkach negocjacji nad kształtem zadania 4 i ogromną niepewność u wszystkich zaangażowanych stron obserwowałam osobiście. Ponieważ w ocenie wielu aktorów sprawnie promowany trójmiejski pomysł na standaryzację w bezdomności okazał się sukcesem, naśladowanie go stało się najprostszym sposobem poradzenia sobie z niepewnością. Jak wykazali Powell i DiMaggio również to nie musi przełożyć się na efektywność.

W obecnej polityce wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce projekt GSWB pełni dwie role. Po pierwsze ma zaplanować, przetestować i dookreślić w formie rekomendacji kształt działań podejmowanych na poziomie lokalnym wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w przyszłości. Ta rola jest wyrażona *explicite* w celu projektu i zadania. Po drugie, choć nie jest to wprost powiedziane, a na półmetku realizacji projektu oczywiste, sama jego realizacja jest potężną interwencją w kształt obecnego systemu – chociażby przez fakt zaangażowania największych usługodawców w tej sferze – która wprost przekłada się na proponowany kształt modelu wypracowanego w ramach pierwszej roli. Wypowiedzi ludzi zaangażowanych w GSWB potwierdzają, iż udział w projekcie daje im silne poczucie legitymizacji własnej pozycji i eksperckiej roli. Na konferencjach i spotkaniach przedstawiają się jako „eksperci GSWB”. W „Modelu” pod niektórymi fragmentami tekstu znajdują się dodatkowe podpisy autorów mimo tego, iż są oni wymienieni jako autorzy rozdziału (np. podpis pod tabelą na str. 86). Liderzy GSWB zachęcają do zakładania federacji organizacji zajmujących się bezdomnością, dla której punktem wyjścia miałyby być grupa organizacji partnerskich GSWB.

W ten sposób realizacja projektu GSWB rozpoczęła proces opisany przez Powella i DiMaggio jako nieodwracalny: raz ustrukturyzowane pole będzie wciągać pozostałych interesariuszy bez względu na fakt wdrożenia proponowanego Modelu:

„Gdy różne organizacje w tej samej dziedzinie biznesu zostają ustrukturyzowane w rzeczywiste pole wyłaniają się skuteczne siły, które upodabniają je do siebie. Organizacje mogą zmieniać swoje cele lub rozwijać nowe praktyki, a nowe organizacje mogą włączać się w to pole. Jednak w długiej perspektywie organizacyjni aktorzy podejmujący racjonalne decyzje skonstruują wokół siebie środowisko, które ograniczy ich zdolność zmian w późniejszych latach. Ci, którzy wcześniej wprowadzają organizacyjne innowacje, na ogół kierują się pragnieniem poprawy efektywności. Jednak (...) nowe praktyki „nasiłkają wartościami wykraczającymi poza techniczne potrzeby bieżących zadań” (Selznick, 1957). W miarę rozpowszechniania innowacji zostaje osiągnięty próg, za którym ich wprowadzanie w większym stopniu zapewnia legitymizację niż podnosi efektywność” (Powell, DiMaggio, 1983)

Choć powyższy fragment dotyczy sektora biznesu, w którym działa mechanizm konkurencji, podobne procesy opisano w odniesieniu do trzeciego sektora:

„Organizacje konkurują nie tylko o zasoby i klientów, ale również o polityczną władzę i instytucjonalną legitymizację, zarówno o społeczne jak i ekonomiczne dostosowanie. Pojęcie instytucjonalnego izomorfizmu jest narzędziem przydatnym do zrozumienia polityki i zwyczajów, które w dużym stopniu wypełniają współczesne życie organizacji.” (Powell, DiMaggio, 1983)

Wprowadzenie na scenę projektu GSWB doprowadziło do ‘strukturacji pola’, w ramach którego zaczęły działać procesy izomorficznej zmiany, w wyniku której główni realizatorzy projektu zaczęli ulegać procesom homogenizacyjnym, które w przyszłości mogą za sobą pociągnąć pozostałych interesariuszy. To naśladownictwo w odpowiedzi na niepewność spowodowało, że Model GSWB z założenia oraz kształtem opiera się o standard rozumiany w sposób trójmiejski oraz promuje standaryzację usług w bezdomności, choć nie zostały wskazane przesłanki świadczące o tym, iż rozwiązania te są uniwersalne i zwiększają efektywność. Z pewnością za to ułatwiają, czy też racjonalizują (w sensie gwarantowania maksymalnej korzyści przy minimalnym nakładzie) sposoby działania organizacji uczestniczących w projekcie i tym samym zobowiązanych do dostarczenia określonych rezultatów. Jest to głównym czynnikiem legitymizującym założenia wejściowe Modelu w szczególności uczynienie pojęcia standardu centralnym. Jego efektywność dla przyszłego systemu w świetle opisanego procesu izomorficznej zmiany ma znaczenie drugorzędne. Świadczy o tym również fakt zabiegania przez organizacje partnerskie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego „o zagwarantowanie ścieżki finansowej [w przyszłym okresie programowania] umożliwiającej podnoszenie jakości usług (...) poprzez wdrożenie modelu i standardów usług dla ludzi bezdomnych, wypracowanych w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Dzieje się to w chwili gdy model i standardy nie zostały zweryfikowane⁹. Już

⁹ Organizacje partnerskie GSWB (marzec 2013) „Wspólne stanowisko strategiczne wobec włączenia problematyki bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego i mieszkalnictwa socjalnego do dokumentów strategicznych i operacyjnych dla perspektywy finansowej 2014-2020”, <http://www.pfwb.org.pl/2013/03/wspolne-stanowisko-strategiczne-wobec-wlaczania-problematyki-bezdomnosc-i-wykluczenia-mieszkanowego-i-mieszkalnictwa-socjalnego-do-dokumentow-strategicznyc-i-operacyjnych-dla-perspektywy-finansow/>

jednak organizacje partnerskie postanowiły, że rozwiązanie oparte o standaryzację ma rację bytu w przyszłości.

‘Modalny’ użytkownik usług vs heterogeniczność populacji i systemu

Procesy homogenizujące system pomocy wobec bezdomności są dość niebezpieczne w kontekście naturalnej heterogeniczności grupy ludzi, którzy znaleźli się w trudnych i skrajnie trudnych sytuacjach mieszkaniowych. Właściwie heterogeniczność form pomocy jest faktem obserwowanym na całym świecie. Z jakiegoś powodu to właśnie trzeci sektor absolutnie dominuje w dostarczaniu usług w tej sferze. W Polsce w przybliżeniu 80% placówek jest prowadzonych przez organizacje pozarządowe. W Warszawie nie ma ani jednej prowadzonej przez inny podmiot. Wspieranie ludzi w sytuacji bezdomności po prostu wymaga elastyczności procedur, otwartości na sytuacje wyjątkowe i możliwości niestandardowego reagowania właściwej organizacjom a trudnej do zaakceptowania przez podmioty państwowe¹⁰. Polska rzeczywistość to potwierdziła. Potrzeby heterogeniczności nie można kwestionować lub nie brać pod uwagę planując „nowy” system. Trzeba ją po prostu uznać za fakt.

Wyrazem zrozumienia tego faktu jest min. wypracowane przez FEANTSA podejście do definiowania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oparte o szeroką definicję koncepcyjną i powiązaną z nią typologią operacyjną ETHOS obejmującą trzynaście różnych ‘sytuacji mieszkaniowych’ w jakich znalezienie się oznacza bezdomność lub wykluczenie mieszkaniowe. Takie podejście podkreśla wagę dwóch istotnych faktów: po pierwsze, bezdomność nie jest definiowana poprzez cechy osób, tylko sytuacji mieszkaniowych, w których mogą znaleźć się ludzie o bardzo różnych cechach, pozycjach społecznych, sytuacjach rodzinnych i zdrowotnych; po drugie bezdomność nie jest z natury permanentna choć dla pewnej grupy ludzi może się taka stać. W wielu przypadkach ludzie doświadczają jednego lub kilku tzw. epizodów bezdomności, które z czasem zaczynają być dla nich historią¹¹. W tym kontekście dzielenie populacji ludzi bezdomnych na „bezdolnych instytucjonalnych” i „pozainstytucjonalnych” jest błędne, ponieważ zdecydowana większość tej grupy znajduje się czasowo w jednej i drugiej sytuacji mieszkaniowej. Według stanowiska FEANTSA tylko takie szerokie i dynamiczne rozumienie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego umożliwia prowadzenie skutecznej – trójfilarowej - polityki wobec tego zjawiska. Oczywiście od lokalnych interesariuszy zależy, czy je przyjmą czy nie a jeśli tak to w jakiej części. Może się to przełożyć na efektywność działań.

Z koncepcją bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego FEANTSA zdecydowanie acz tylko deklaratorywnie zgadzają się autorzy „Modelu GSWB”. Typologia ETHOS została włączona do modelu w uznaniowo spolszczonej wersji jako rekomendowana typologia bezdomności i typologia wykluczenia mieszkaniowego. Zrobiono to jednak niekonsekwentnie - deklaracja nie przełożyła się na konstrukcję

¹⁰ O mechanizmach, które za tym stoją pisali min. Smith i Lipsky w publikacji z roku 1993 pt. *Non-profits for hire – Welfare State in the Age of Contracting*”, której fragmenty zostały udostępnione polskiemu czytelnikowi w publikacji pt. „Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów”. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008

¹¹ W Polsce nie ma badań pozwalających na wskazanie proporcji między tymi grupami – wymagają one integracji zindywidualizowanych danych o ludziach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności w różnych instytucjach. Stosowna metodologia oraz narzędzia do jej stosowania zostały opracowane i przetestowane w projektach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA z 2010 i 2011 roku pt. „Wolski pilotaż” oraz „Systemy gromadzenia informacji o ludziach bezdomnych na Mazowszu” dofinansowanych w konkursach Wojewody Mazowieckiego dla Organizacji Pozarządowych.

proponowanych standardów i samego modelu, co jest szczególnie widoczne w formie standardu pracy socjalnej (więcej w omówieniu spójności standardu). Pokutuje definiowanie bezdomności poprzez cechy „osoby bezdomnej” oraz wskazywanie kategorii klientów/podopiecznych (profile podopiecznych i przypisane do nich czynności np. kobiety doświadczające przemocy, kobiety z dziećmi, osoby zdolne i niezdolne do różnych czynności z różnych powodów np. wieku, niepełnosprawności itd.). Tymczasem, jeśli wyznacznikiem bezdomności jest sytuacja mieszkaniowa, z definicji może ona dotknąć ludzi o różnych cechach. Szczególnej, specyficznej, pomocy mogą wymagać wyłącznie w sprawach *stricte* mieszkaniowych np. negocjacje z wierzycielem, doradztwo finansowe itd. We wszystkich pozostałych sprawach metody pracy socjalnej, którą powinni być objęci nie różnią się niczym od tych, które stosuje się wobec osób np. ubogich, dotkniętych przemocą, uchodźców, usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej, rodzin wielodzietnych itd. Wszędzie potrzebna jest zindywidualizowana rzetelna diagnoza, określenie obszarów wsparcia, możliwość skierowania do odpowiednich specjalistów, udzielenie wsparcia i ewaluacja efektów. W tym sensie samo włączenie do standaryzowanych obszarów pracy socjalnej jako specjalistycznego działania wobec osób bezdomnych świadczy o braku wewnętrznej spójności modelu.

U podłoża przyjęcia błędnego i niespójnego z założeniami Modelu konceptu definiowania bezdomności poprzez cechy i profil osoby jej doświadczającej, stoi zawężona wizja tej grupy będąca prostą pochodną wizerunku przeciętnego klienta/mieszkańca funkcjonujących obecnie w Polsce placówek, których pracownicy, działacze, wolontariusze i współpracownicy stali się ekspertami GSWB. Przy braku ogólnopolskich badań zjawiska bezdomności nawet w odniesieniu do podstawowych sytuacji mieszkaniowych ETHOS (2.1, 3.1, 3.2, 3.3) np. osób korzystających ze wsparcia noclegowni, schronisk i placówek, ciężko jest wypowiadać się o cechach tej populacji w sposób ostateczny. Trzeba łączyć i interpretować wyniki badań szczątkowych, dokonywać tzw. „*informed guess*” (zgadywania na podstawie pewnego zasobu informacji). Wynikiem mojego „*informed guess*” jest przekonanie, iż głównymi – można powiedzieć modalnymi - użytkownikami schronisk i noclegowni są osoby raczej długo niż krótko bezdomne, prawdopodobnie w wieku od 50 do 70 lat, urodzone, wychowane i wyedukowane w dawnym systemie, o kiepskim stanie zdrowia wynikającym np. z uzależnienia od alkoholu, z wieloma deficytami w kompetencjach niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania we współczesnym społeczeństwie. Prawdopodobnie ludzie ci od lat przewijają się przez placówki różnych organizacji. Praktycznie nie ma wśród nich obcokrajowców, uchodźców czy migrantów z innych krajów/kultur (choć w Polsce jest ich sporo i doświadczają poważnych problemów mieszkaniowych), osób uzależnionych od narkotyków (dla nich przewidziane są placówki „dla narkomanów” i ten problem jest wiodący choć mieszkaniowy jest bardzo palący), osób młodszych, nieźle wykształconych o pewnym kapitale społecznym, którym powinna się noga i trafiły na bruk (pomieszkują katem u znajomych i dalszej rodziny), ludzi którzy przeliczyli się z kredytami, popadli w zadłużenie itd. System proponowany w Modelu nie jest adresowany do tych grup i nie będzie w stanie odpowiedzieć na ich potrzeby. Chociaż ich istnienie jest zaznaczone – deklaratywnie model jest szeroki, obejmuje cały ETHOS, filary prewencji, interwencji i integracji – to jednak proponowane rozwiązania w postaci standardów tego nie potwierdzają. Główny ciężar oddziaływań Modelu jest kierowany do grupy ‘modalnej’: „ludzi z całą gamą różnorodnych problemów” jak to ujęto w standardzie pracy socjalnej; korzystających z noclegowni i schronisk, które stanowią trzon standardu mieszkalnictwa i pomocy doraźnej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż nastawienie modelu na ‘modalnego’ użytkownika usług co jest konsekwencją powierzenia jego konstruowania ludziom bezpośrednio związanym z obecnym systemem wsparcia, jest przesłanką dla stwierdzenia, iż głównym kryterium zastosowanym przy

konstrukcji modelu jest spójność organizacyjna, definiowana jako spójność proponowanego rozwiązania z możliwościami organizacji, które są obecnie głównym aktorem w sferze dostarczania usług z tytułu bezdomności w Polsce. Pod kątem kryterium [spójności organizacyjnej](#) Model należy ocenić wysoko.

Niestety 'modalny' użytkownik usług/pomocy z tytułu bezdomności, niekoniecznie oznacza modalnego członka grupy osób dotkniętych problemem bezdomności. Jak pokazują badania Kuhna i Culhane'a z Filadelfii i Nowego Jorku (1993) jedynie 10% wszystkich osób korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności, stanowiło o wykorzystaniu 50% usług (w przeliczeniu na osobodni) z tego tytułu. Nie wiadomo jak jest w Polsce (brak badań ogólnokrajowych ustalających miarę „przepływu”)¹² ale nie ma powodu uważać, żeby podobna prawidłowość nie zachodziła. Wszak wielu mieszkańców schronisk deklaruje wcześniejsze pobyty w innych schroniskach, wzrasta grupa ludzi doświadczających bezdomności długoterminowej, wzrasta wiek (Socjodemograficzny Portret, 2011) (Raport końcowy z „Wolskiego pilotażu”, Wygnańska, 2011). Nastawienie na modalnego użytkownika może doprowadzić do sytuacji, w której przyszły system zbudowany na podstawie modelu będzie pracował na rzecz wąskiej grupy ludzi o szczególnej sytuacji i potrzebach, które prędzej czy później zostaną zaspokojone w sposób - niestety – naturalny (śmierć) lub dzięki udroźnieniu dostępności istniejących form wsparcia (miejsca w DPS, lokale socjalne, rozwój środowiskowych form pomocy np. psychiatrycznej). Pozostali ludzie w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego nadal będą pozostawać poza systemem uzyskując pomoc jedynie wtedy, gdy osiągną status 'modalnego' użytkownika...

Udzielenie skutecznego wsparcia osobie, która w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego znajduje się od wielu lat jest bardzo trudne. Wielu autorów Modelu to bezpośredni świadkowie tych trudności. Model odwzorowuje ich doświadczenia oraz pomysły na usprawnienie systemu rozumiane jako wyeliminowanie najczęściej spotykanych barier. Wyraźną ilustracją tego faktu jest standard zdrowia, w szczególności „Standard w obszarze przedmedycznej pomocy doraźnej” (str. 267). Zawarto w nim szczegółowe instrukcje pielęgnowania czyraka, gorączki, wszystkich rodzajów wszawicy i innych problemów zdrowotnych często występujących wśród osób trafiających do placówek udzielających wsparcia z tytułu bezdomności. Tak jest obecnie: ludzie w skrajnych sytuacjach mieszkaniowych posiadający tego rodzaju problemy trafiają do placówek dla chorych bezdomnych i jest to jedyne miejsce, w którym uzyskują pomoc. Ze względu na przepisy dotyczące finansowania usług medycznych oraz wiele innych czynników¹³ w placówkach tych nie spotykają pielęgniarki ani lekarza, którzy w ramach edukacji uzyskali wiedzę o pielęgnacji czyraka lub wszawicy, tylko na wolontariusza lub nieco zdrowszego mieszkańca placówki, który trafił tam jakiś czas przed nimi i został szybko przyuczony do postępowania we wszystkich sprawach, w których sprowadzenie lekarza czy pielęgniarki nie jest absolutnie konieczne. Instrukcja w sprawie czyraka jest kierowana właśnie dla niego. Jest włączona do standardu zdrowia, ponieważ autorzy taki problem zaobserwowali i chcą go rozwiązać „systemowo”. Tymczasem, właściwie rozwiązanie systemowe może być zupełnie inne i wcale nie musi wynikać z aktualnego doświadczenia pracowników placówek budowanego na podstawie sytuacji modalnych użytkowników ich usług. Sytuacja w której człowiek

¹² Więcej o wskaźnikach/miarach bezdomności min. *stanie i przepływie* w opracowaniu o metodologii badań bezdomności i miarach podstawowych przygotowanym przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, (Wygnańska, 2011b)

¹³ O dostępie do leczenia ludzi w sytuacji bezdomności w Raporcie Warszawskiej Rady Opiekuńczej przygotowanym w ramach kampanii współprowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Porowska, Wygnańska 2012),

nie może skorzystać z pomocy lekarza czy pielęgniarki tylko dlatego, że jest bezdomny, nie ma dowodu osobistego, nie godzi się na rodzinny wywiad środowiskowy i nie ma rodziny, która weźmie to na siebie, jest niezgodna ze standardami, które powinny być spełnione w nowoczesnym społeczeństwie. Nie można jej legitymizować. Włączanie instrukcji pielęgnacji czyraka do standardu zdrowia, który jest elementem Modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, który z kolei ma być rekomendowany ustawodawcy jako podstawa dla zmian w prawie ma właśnie takie cechy i niestety – choć w pełni rozumiem piękne intencje autorów – naraża pomysłodawców na śmieszność. Teoretycznie, gdybym literalnie podeszła do powierzonego mi przez Caritas Kielecką zadania powinnam teraz zastanawiać się jak wpisać do ustawy lub rozporządzenia instrukcję pielęgnacji wszawicy w schronisku lub noclegowni dla ludzi bezdomnych. To tak jakby wpisać instrukcję naprawy chłodnicy samochodowej do Ustawy Kodeks Drogowy. Trudno takie podejście nazwać spójnym legislacyjnie.

Struktura populacji dotkniętej bezdomnością lub wykluczeniem mieszkaniowym będzie się w Polsce zmieniać. Pewnych wzorów można szukać w innych współczesnych społeczeństwach choć nie trzeba aż tak daleko. Procesy, które popychają ludzi w bezdomność w Europie już są w Polsce widoczne. Należą do nich wzrastające zadłużenie, zwiększająca się popularność kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych, niska kultura finansowa (wiedza o gospodarowaniu nowoczesnymi narzędziami finansowymi), niski poziom wiedzy i negatywne stereotypy dotyczące zaburzeń i chorób psychicznych, niedostosowanie edukacji młodych ludzi do potrzeb rynku pracy i co za tym idzie bezrobocie młodzieży, wzrastające obciążenie społecznym naciskiem na sukces i karierę, większa dostępność środków zmieniających świadomość przede wszystkim narkotyków oraz sektorowość/resortowość systemu wsparcia społecznego. W wyniku tych procesów – bardzo trafnie wspominała o nich w Aneksie do Modelu GSWB Małgorzata Duda (str. 437) – dzisiejsza grupa 'modalna', na potrzebach której wzorowany jest Model GSWB prawdopodobnie nie będzie grupą modalną jutro. Dzisiejszy system pomocy, nawet po zatankowaniu najbardziej uciążliwych luk nie będzie adekwatny.

Model GSWB ma być podstawą systemu przyszłego a nie dzisiejszego. W zaproponowanej formie doprowadzi – być może – co najwyżej – do ułatwień w udzielaniu wsparcia ludziom najczęściej korzystającym ze wsparcia placówek obecnie. Nie będzie natomiast w stanie odpowiedzieć na problemy ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego wg pełniejszej gamy ETHOS. W tym sensie model nie jest spójny z celami, które miał spełnić.

Wzory europejskie i wymiana wiedzy?

Ostatnią ogólną uwagą narzucającą się po lekturze Modelu jest bardzo rzadkie lub błędne wykorzystywanie pomysłów i trendów istniejących i rozwijających się w innych miejscach na świecie. Zastosowanie Europejskiej Typologii Bezdomności Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS to przykład wykorzystania wzoru europejskiego w sposób raczej deklaracyjny – co jest bardzo ważne – ale jednak nie znajdujący odzwierciedlenia w propozycji systemu. W modelu nie znajduję odpowiedniego odzwierciedlenia silnie obecnego w Europie ruchu na rzecz partycypacji osób doświadczających problemu w budowaniu polityki czy zarządzaniu rozwiązaniami problemu. Znaczenie partycypacji dla podniesienia i weryfikacji jakości usług wymienia się jako jeden z głównych argumentów na rzecz jej promowania. W modelu nieobecny jest nurt wzmacniania systemów gromadzenia informacji o osobach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności w sposób pozwalający na wykorzystanie ich w procesie uadekwatniania polityki społecznej wobec zjawiska. Diagnoza jest niejako 'wyjęta' z modelu – w projekcie GSWB zajmuje się nią wydzielony zespół – a szkoda, bo wewnętrzne systemy

gromadzenia informacji o ludziach korzystających ze wsparcia instytucji są dobrym i efektywnym kosztowo narzędziem mierzenia efektywności usługi, dzięki temu, iż proces gromadzenia danych jest skorelowany z procesem udzielania wsparcia i w związku z tym generuje minimalne koszty – znacznie mniejsze niż w przypadku zatrudniania do tego celu zewnętrznej ekipy badawczej¹⁴.

Z kolei przykładem błędnego przeniesienia jest słynne „Housing First” ujęte w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej jako jeden z czterech „modeli funkcjonowania sieci pomocy” obok modelu palety, drabinkowego i wspólnotowego (sic!). Zdanie: *„model ‘najpierw mieszkanie’ gwarantuje bezwarunkowe natychmiastowe zapewnienie osobie bezdomnej samodzielnego mieszkania na stałe wraz z szerokim wsparciem udzielanym w mieszkaniu”* (str. 178) jest prawdziwe ale nie jako zasada/idea porządkująca funkcjonowanie całego systemu. „Housing First” jest specjalistyczną usługą adresowaną do ludzi w ściśle określonej sytuacji życiowej min. posiadających diagnozę wielopropblemową, nie adaptujących się ze względu na posiadane cechy w klasycznych placówkach dla ludzi bezdomnych. Podobnie brzmiącym, ale bynajmniej nie tożsamym określeniem odnoszącym się do systemu pomocy jest pojęcie „Housing-led” oznaczające, iż podstawowym narzędziem wspierania wychodzenia z bezdomności są programy o charakterze mieszkaniowym np. mieszkań wspieranych, treningowych, agencji najmu społecznego, również usługi „Housing First” a nie programy integracji społecznej lub zawodowej. Różnice między obydwojema pojęciami zostały szczegółowo wyjaśnione min. w materiałach towarzyszących Europejskiej Konferencji na rzecz Konsensusu w Bezdomności (Komisja Europejska, 2011).

Współcześnie międzynarodowa wymiana wiedzy jest popularnym narzędziem budowania polityki społecznej w Unii Europejskiej np. poprzez Open Method of Coordination, czy samą FEANTSA, dla której wymiana doświadczeń jest podstawowym celem istnienia i narzędziem działania. Pięć z sześciu organizacji partnerskich to członkowie FEANTSA uczestniczący w pracach grup roboczych, konferencjach, dodatkowych projektach badawczych, wizytach studyjnych itd. Kształt modelu nie daje świadectwa przenikania wzorów. Zdaję sobie sprawę, że jest to mocno uproszczony wskaźnik ale w przypisach do kolejnych rozdziałów publikacji „Model GSWB” na palcach jednej ręki policzyć można publikacje zagraniczne. A chociażby raporty i książki FEANTSA są bardzo bogatym źródłem przykładów zarówno całościowych jak i indywidualnych rozwiązań stosowanych w polityce społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego na świecie. Autorzy mieli także szansę uczestniczyć w wizytach studyjnych w ramach prac nad Modelem.

Nie ma żadnego funkcjonalnego powodu, dla którego przyszły system wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce powinien być wzorowany wyłącznie na krajowych doświadczeniach lub błędnie przyswojonych szczątkowych przykładach zagranicznych. Byłoby to niespójne z nowoczesnymi trendami budowania polityki społecznej w ramach Unii Europejskiej.

Opisane wyżej uwarunkowania „wejściowe” **nie wpłynęły pozytywnie na (meta) spójność systemową** Modelu GSWB, czyli celowość wykorzystania go – w całości – do budowania przyszłego systemu wsparcia wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce, jeśli ten ostatni ma być nastawiony na dokonanie realnej zmiany w skali i charakterze zjawiska. Przedstawiona wyżej ocena pod kątem tego kryterium jest negatywna i uzasadnia odrzucenie Modelu lub jego **gruntowne przemyślenie i rekonstrukcję** wykraczającą poza formułę „poprawek”. Kryterium temu został

¹⁴ Metoda została opracowana i przetestowana w projekcie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA z 2010 r. zwanym w skrócie „Wolskim pilotażem”.

poświęcony niniejszy wydzielony rozdział ekspertyzy – następny również dotyczy spójności Modelu jako całości – ponieważ do niemożliwości jego spełnienia przyczyniły się w decydującym stopniu uwarunkowania „wejściowe” wynikające z konstrukcji procesu, w ramach którego Model był tworzony. Autorzy modelu mieli ograniczone (choć nie zerowe) możliwości nie poddawania się wskazanym uwarunkowaniom.

Rozdział 3. Spójność i przejrzystość Modelu GSWB

Punkty odniesienia dla oceny spójności i przejrzystości

Systemy – zwłaszcza złożone a takim niewątpliwie jest polityka społeczna wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego – opisywane są poprzez modele po to, aby uprościć myślenie o nich i uporządkować je koncepcyjnie. Aby tak się stało muszą mieć nić porządkującą, być oparte o jakąś zasadę, której przyswojenie jest proste i którą można odczytać w każdym elemencie modelu (kryterium przejrzystości). Ponadto modele przyszłej polityki społecznej powinny być swoistymi planami/projektami, na podstawie których polityka ta stanie się taka, jak w modelu opisano (spójność wewnętrzna). Docelowo jednak modele powinny być maszynkami pozwalającymi na osiąganie określonych celów związanych z kształtem samego zjawiska, którego dotyczą. Cele te powinny być konkretne, mierzalne, adekwatne, realne i terminowe (spójność programowa, meta spójność systemowa). W przypadku modelu polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego cele spełniające powyższe kryteria mogą być następujące:

- zmniejszenie liczby osób, które w okresie X skorzystały z pomocy z tytułu bezdomności o charakterze X,
- zmniejszenie o X% okresu korzystania z pomocy z tytułu bezdomności,
- zmniejszenie liczby osób, które w wyniku konfliktów w rodzinie utraciły stabilność mieszkaniową i znalazły się na bruku o X% do roku X,
- zlikwidowanie bezdomności ulicznej,
- skrócenie okresu oczekiwania na mieszkanie treningowe o czas X, itd.

Bardzo przejrzysty i spójny wewnętrznie model polityki społecznej wobec zjawiska społecznego będzie bezużyteczny, jeśli jego wdrożenie nie będzie skutkowało realizacją celów związanych z kształtem zjawiska. Będzie sztuką dla sztuki. **Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności powinien być zatem narzędziem pozwalającym na osiągnięcie konkretnych, mierzalnych, adekwatnych, realnych i terminowych celów dotyczących zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego na poziomie gminy. W Modelu GSWB tak zdefiniowanych celów brak.** Jest to istotnym upośledzeniem spójności programowej Modelu oraz faktem bezpośrednio wpływającym na konieczność wprowadzenia do recenzji kryterium meta spójności systemowej (wcześniejszy rozdział). Gdyby cele Modelu zostały zdefiniowane jak wyżej, do jego realnej oceny wystarczyłoby kryterium spójności wewnętrznej.

Przy braku zdefiniowania celów odnoszących się bezpośrednio do kształtu zjawiska należy założyć, iż model GSWB ma być planem, na podstawie którego polityka społeczna wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego przybierze określony kształt (choć nie wiadomo czym miałyby on skutkować dla ludzi przebywających w polskich gminach w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego). Dla swojej spójności i przejrzystości plan ten powinien być porządkowany przez wiodące zasady, idee przenikające jego poszczególne elementy. Zostały one wyrażone w definicji Modelu (str. 9):

„GSWB jest to model rozwiązywania problemu bezdomności realizujący funkcje i obejmujący oddziaływanie na poziomach prewencji, interwencji i integracji, zawierający pewien katalog (pakiet) standardów różnorodnych usług w takich obszarach jak streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, zdrowie, partnerstwo lokalne, zatrudnienie i edukacja. Model ten, jako szerokie spektrum rozwiązań

odpowiednio wystandaryzowanych, służy dopasowaniu wsparcia do potrzeb, możliwości i barier osób potrzebujących, sprzyja i służy upodmiotowieniu, włączeniu i partycypacji w proces rozwiązywania problemu.”

Zasady zawarte w powyższej definicji są pierwszym punktem odniesienia dla oceny spójności wewnętrznej i przejrzystości Modelu GSWB. Trzeba przyznać, iż w polskim kontekście jest ona bardzo ambitna ale i bardzo spójna z europejskimi rekomendacjami w tej sferze. Wdrożenie do polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wszystkich trzech filarów prewencji, interwencji i integracji – zgodnie z rekomendacjami FEANTSA powtórzonymi przez Parlament Europejski – to wyzwanie wciąż stające przez wieloma państwami. W przypadku Polski wymaga przełamania trwałych i głębokich podziałów na polityki resortowe w szczególności niezależnego funkcjonowania polityki mieszkaniowej, zdrowotnej, edukacyjnej i zatrudnienia oraz pomocy społecznej, do której od lat przypisana jest bezdomność a także sektorowego podziału w samym trzecim sektorze na organizacje zajmujące się bezdomnością, przemocą w rodzinie, uchodźcami, młodzieżą opuszczającą domy dziecka, osobami uzależnionymi od narkotyków. Pokreślono także, że Model ma służyć dopasowaniu wsparcia do potrzeb możliwości i barier osób potrzebujących, co oznacza iż powinien dopuszczać on dużą elastyczność bowiem sytuacja ludzi dotkniętych bezdomnością jest bardzo zróżnicowana. Wzmiankowanie upodmiotowienia i partycypacji to kolejne odzwierciedlenie nowoczesnego podejścia: partycypacja jest postrzegana jako narzędzie poprawy jakości usług oraz zwiększenia siły oddolnych oddziaływań obywatelskich w procesie rzecznictwa na forach krajowych i europejskich o czym świadczy np. rozwój ruchu osób doświadczających ubóstwa przy European Anti-Poverty Network EAPN, grupy ds. partycypacji przy FEANTSA oraz pojawianie się niezależnych organizacji osób, dla których bezdomność jest osobistym doświadczeniem np. duńskie SAND¹⁵ i Projekt UDENFOR.

Dodatkowym punktem odniesienia dla oceny spójności i przejrzystości Modelu będą przywołane przez autorów w rozdziale pierwszym polskie typologie bezdomności (str. 24) oraz wykluczenia mieszkaniowego (str. 27). Obie zostały stworzone na podstawie Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS opracowanej przez FEANTSA, ‘przyjęte’ po pewnych modyfikacjach przez organizacje partnerskie i opisane w Modelu obok standardów formułowanych w sześciu obszarach. Zasadnym jest założenie, iż zakres zjawiska jakiego ma dotyczyć Model GSWB jest wyznaczony poprzez te definicje. Punktem odniesienia dla oceny spójności modelu będą obie polskie definicje razem, ponieważ model ma obejmować filary prewencji interwencji i integracji a te realizuje się w odniesieniu do obszaru bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego łącznie. Innymi słowy przyjęcie za punkt odniesienia dla Modelu wyłącznie polskiej typologii bezdomności powodowałoby brak spójności samych podstawowych założeń Modelu. Zgodnie z intencją autorów modelu jako punkt odniesienia nie zostanie wykorzystana definicja bezdomności postrzeganej poprzez sześć sfer (autorzy uznali jej włączenie za zasadne nie uzasadnili tego jednak i zastrzegli, iż nie należy tej propozycji traktować jako elementu definicji właściwej (str. 21)).

Trójfilarowość polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, **elastyczność** (dostosowanie do potrzeb, możliwości i barier), **upodmiotowienie** oraz **polskie typologie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego** traktuję jako zasady, które mają porządkować model: będzie on tym bardziej przejrzysty i spójny wewnętrznie w im większym stopniu zasady te będą widoczne w jego konstrukcji i poszczególnych elementach.

¹⁵ <http://www.sandudvalg.dk/Service/UK>

Wewnętrzna spójność modelu

W treści modelu znajduje się wiele odniesień do powyższych zasad, co świadczy o znaczeniu, które się do nich przykłada. Ciężko jednak dopatrzeć się ich porządkującego ducha w samej konstrukcji modelu. Pierwsze wątpliwości względem spójności z zasadami najlepiej wyrazić w formie pytań:

Dlaczego model składa się z takiej a nie innej liczby takich a nie innych obszarów podlegających standaryzacji? Lektura standardów wskazuje, iż mają one sporo części wspólnych np. standard edukacji i zatrudnienia reguluje w dużym stopniu tę samą sferę pracy co standard pracy socjalnej, niektóre z kolei są wyodrębnione trochę sztucznie np. streetworking oddzielony od mieszkalnictwa i pomocy doraźnej (streetworking jest formą pomocy doraźnej adresowaną do tej samej grupy ludzi co np. pomoc noclegowni) albo według innej logiki streetworking oddzielony od pracy socjalnej – wszak streetworkera od pracownika socjalnego różni jedynie miejsce wykonywania pracy?¹⁶ Nie widać żadnej logiki stojącej za określonym doбором/podziałem standaryzowanych obszarów, nie została ona również opisana przez autorów. Które cechy modelu wskazane w definicji ze strony 9 sprawiły, że standardów jest akurat sześć? Dlaczego nie ma np. standardu upodmiotowienia/partycypacji, standardu gromadzenia danych o użytkownikach usług, standardu zapobiegania bezdomności, standardu pomocy mieszkaniowej?

W jaki sposób konstrukcja modelu jest porządkowana przez trójfilarowy podział polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego? W tekście znajduje się wiele odniesień do filarów prewencji, interwencji i integracji, brakuje jednak w tym konsekwencji, ponadto w Modelu widać zdecydowaną przewagę rozwiązań z zakresu interwencji wobec pozostałych. Standardy, które można przypisać wprost do filaru interwencji to: mieszkalnictwo i pomoc doraźna, zdrowie oraz streetworking. Zwierają one co prawdą odniesienia również do prewencji i integracji, ale są one marginalne i raczej deklaratywne. Na przykład w standardzie mieszkalnictwa jedyną wyodrębnioną para-mieszkaniową formą pomocy są mieszkania wspierane, wśród których zaledwie jako odmianę wzmiankuje się mieszkania wspierane rozproszone, będące obecnie podstawą dla programów integracyjnych według zasady „Housing led”. Wspomina się o „Housing first”, ale błędnie, myląc usługę z metodą porządkowania systemu usług. Standard pracy socjalnej jest adresowany do szczególnej grupy osób (z diagnozą wieloprotblemową) i charakteryzuje przede wszystkim pracę w ramach interwencji i ewentualnie wąsko rozumianej integracji (społecznej i zawodowej z pominięciem sfery mieszkaniowej). Standard zatrudnienia i edukacji należy przypisać do filaru integracji z elementami interwencji (pierwsze etapy). Jedynie standard partnerstwa lokalnego zawiera propozycje uzasadniające stwierdzenie, iż materializują się w nim trzy filary polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.

W jaki sposób dobór standardów koreluje z polskimi definicjami bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego? Jak podział na polską typologię bezdomności i polską typologię wykluczenia mieszkaniowego odzwierciedlany jest w standardach? Który standard/usługa adresowane są do ludzi w określonej sytuacji mieszkaniowej? Czy ludzie znajdujący się we wszystkich sytuacjach mieszkaniowych ujętych w ETHOS będą mieli szansę na uzyskanie wsparcia w ramach Modelu „służącemu dopasowaniu wsparcia do możliwości potrzeb i barier osób bezdomnych”? Dlaczego standard pracy socjalnej dotyczy osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością a nie osób w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego? Które standardy odpowiadają na potrzeby osób mieszkających czasowo u znajomych i przyjaciół (PL 8.1), w warunkach substandardowych (PL 12.1)

¹⁶ Standardy są szczegółowo omówione w kolejnym rozdziale.

czy zakwaterowanych w miejscach dla migrujących pracowników (5.2) i uchodźców (5.1)? Choć w kolejnych rozdziałach znajdują się odniesienia do różnych sytuacji mieszkaniowych są one przywoływane raczej *ad hoc*, nie widać kompletności modelu w adresowaniu problemów ludzi dotkniętych bezdomnością lub wykluczeniem mieszkaniowym według polskiej definicji. Warto przypomnieć, że typologia ETHOS została stworzona między innymi po to, aby pomagać porządkować i strukturyzować polityki państw wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Szkoda, że nie została konsekwentnie wykorzystana do porządkowania i konstruowania modelu GSWB.

Które elementy Modelu służą upodmiotowieniu i partycypacji osób, korzystających z jego dobrodziejstw? Nie wiem, znajduję natomiast takie, które świadczą o przeciwnym trendzie, mianowicie, że uszanowanie autonomii i godności klienta jest warunkiem optymalnym w pracy socjalnej (dalej wyjaśniono, że z realizacji optymalnego poziomu standardu można zrezygnować w obliczu uwarunkowań definiowanych przez realizatora – więcej w omówieniu standardu pracy socjalnej) tak jakby nie było warunkiem koniecznym. W standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej znajdują się odwołania do regulaminów, w których określone sfery funkcjonowania placówek mają być zdefiniowane. Zawartość regulaminów nie została wystandaryzowana co oznacza, iż jej określenie pozostawia się dyskrekcji instytucji prowadzących placówki. To w regulaminach zazwyczaj opisuje się prawa osób korzystających z usług zwłaszcza mieszkańców, jest to też narzędzie za pomocą którego można je bardzo ograniczyć np. uzależniając kontynuację korzystania z usługi od współpracy z kadrą placówki na określonych przez nią zasadach (wykonujesz polecenia pracownika socjalnego np. idziesz na terapię = mieszkasz dalej; opuszczasz spotkanie z psychiatrą = nie mieszkasz, itd). O upodmiotowieniu klienta nie świadczy także założenie, iż realizatorem pracy socjalnej jest pracownik socjalny. Praca socjalna realizowana jest w relacji obustronnej, w której główną pracę musi wykonać jednak klient a nie „realizator”. Termin ‘partycypacja’ występuje w Modelu GSWB trzy razy nie licząc definicji ze strony 9, w której zadeklarowano, że model ma jej służyć. Termin nie został zdefiniowany w słowniku najważniejszych pojęć. Tylko jeden raz jest trafnie użyty, w znaczeniu którego sensem jest podkreślenie wagi opinii ludzi korzystających z pomocy na jej temat: „*zwiększenie partycypacji osób bezdomnych w kształtowaniu systemu wsparcia*” jest jednym z rezultatów efektywności partnerstwa lokalnego. Jego trafnie dobrane wskaźniki obejmują liczbę podmiotów wchodzących w skład partnerstwa reprezentujących osoby bezdomne, liczbę konsultacji z udziałem środowiska osób bezdomnych oraz liczbę przedsięwzięć realizowanych wspólnie z osobami bezdomnymi. W Modelu GSWB jest to jedyny przykład promowania realnej partycypacji rozumianej jako dopuszczenie udziału osób korzystających z pomocy w określaniu jej kształtu i zarządzaniu nią. To za mało aby móc powiedzieć, że model partycypacji służy.

Odpowiedzi na powyższe pytania skłaniają do wniosku o deklaracyjnym oparciu Modelu GSWB o zasady trójfilarowości, definiowania bezdomności poprzez sytuacje mieszkaniowe oraz upodmiotowienia i partycypacji. Dalsze wątpliwości stawiające pod znakiem zapytania wewnętrzną spójność Modelu dotyczą zasady elastyczności, w świetle której model odpowiada na różne potrzeby, możliwości i bariery ludzi doświadczających bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Względem modelu zasadę tę trzeba rozumieć jako elastyczność umożliwiającą dostosowanie modelu do potrzeb, możliwości i barier występujących w danej społeczności lokalnej. Spełnienie tej zasady w Modelu, który ma stanowić propozycję dla wszystkich gmin oznacza wyznaczenie granicy między obligatoryjną częścią wspólną polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, której realizacja obowiązywałaby wszędzie – inaczej idea standaryzacji nie ma sensu – i między obszarem, którego określenie należy pozostawić lokalnym społecznościom. Alternatywnym rozwiązaniem jest wskazanie uniwersalnego mechanizmu, za pomocą którego możliwe byłoby zobiektywizowane

określenie zakresu Modelu, który w gminie o określonej charakterystyce powinien być obligatoryjnie wdrażany. Opracowanie jakiegokolwiek z tych rozwiązań jest bardzo trudne, bowiem stoi w sprzeczności czy inaczej mówiąc idzie pod prąd historii oddolnego rozwoju usług wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.

Obligatoryjna część wspólna Modelu GSWB dla wszystkich gmin nie została wskazana, należy zatem rozważyć możliwość, iż intencją autorów było uznanie za taką całość modelu. Jako obligatoryjna jest ona za szeroka ze względu na zróżnicowanie społeczności lokalnych oraz poziom szczegółowości opisu standardów. Społeczności lokalne różnią się pod wieloma względami: wielkości terytorium, liczby mieszkańców, dostępności pracy, charakteru wiejskiego lub metropolitalnego, konstrukcji administracji lokalnej, liczby organizacji pozarządowych oraz co oczywiste skali i charakteru bezdomności. Znajomość lokalnych systemów pomocy wskazuje zróżnicowanie kompozycji pomocy. Na przykład w Lisbonie dominującą usługą kierowaną do ludzi w sytuacji bezdomności jest *outreach* (streetworking) ponieważ z całej gamy ETHOS to właśnie mieszkanie w przestrzeni publicznej jest najczęściej występującą trudną sytuacją mieszkaniową. W mieście znajduje się jedno schronisko – pobyt stacjonarny okresowy – dla bezdomnych oraz usługi o charakterze „najpierw mieszkanie” ponieważ wśród mieszkańców ulicy służby *outreach* zidentyfikowały wielu z zaburzeniami psychicznymi. W innych miastach likwiduje się noclegownie i schroniska kierując wszystkich ludzi w sytuacji bezdomności do mieszkań wspieranych. W Wielkopolsce upowszechniły się „domy wspólnotowe” nieobecne na Mazowszu. Nie w każdym mieście potrzebny będzie punkt wydawania żywności (sprawnie może działać dystrybucja OPS), noclegownia (w małym mieście może nie być na nią zapotrzebowania ze względu na migracje) czy patrole streetworkerskie (pracownicy socjalni z OPS mogą sprawnie tę usługę realizować). Przykłady można mnożyć w dowolny sposób po części dlatego, iż w Modelu nie wskazano żadnego związku między zapewnieniem danej usługi a zmianą w skali bądź charakteru bezdomności i wykluczenia wywołaną wprowadzeniem usługi. Gdyby tak było, można by niejako w kontrargumencie wykazać np. że brak noclegowni spowoduje zwiększoną obecność na ulicach ludzi, których życie będzie zagrożone z powodu przebywania w przestrzeni publicznej, stąd usługa ta jest konieczna bo jej brak wpływa na niemożliwość osiągnięcia celów/rezultatów modelu, itd.

Potrafię wyobrazić sobie średniej wielkości miasto położone w odległości 100 km od dużej aglomeracji, w którym kierując się Modelem GSWB lokalne władze postanowiły wdrożyć pełen system. Otworzono ogrzewalnię, noclegownię (na nie więcej niż 60 osób), schronisko (max 50 osób), zorganizowano streetworking, przeszkolono pracowników socjalnych z pracy socjalnej zgodnej ze standardem GSWB, nauczono jak realizować integrację przez edukację i zatrudnienie, przeszkolono z wyciskania czyraków i leczenia świerzbu i zawiązano partnerstwo lokalne. Wdrożenie systemu (łącznie ze szkoleniem z Modelu opisanego na 462 stronach) i jego prognozowane utrzymanie kosztuje znacznie więcej niż dotychczasowe działania wobec problemu. Załóżmy, że dzieje się to w roku 2020, w którym samorządy lokalne i organizacje pozarządowe nie mogą już liczyć na szczodrość Europejskiego Funduszu Społecznego i koszty systemu muszą ponieść z własnych budżetów. Samorząd musi zdecydować czy wydać mniej na edukację a więcej na bezdomność a organizacje muszą nabierać więcej darowizn od osób prywatnych i sponsorów komercyjnych. Wdrożenie systemu jest dość trudne ale udaje się. Okazuje się jednak, że noclegownie mają wolne miejsca, schroniska wręcz przeciwnie, zatkały się, streetworkerzy nie mają z kim pracować. Ludzie w marginalnych sytuacjach mieszkaniowych objętych polską typologią wykluczenia mieszkaniowego koczują u znajomych po utracie własnego lokum. W pobliskiej aglomeracji obserwuje się za to przyrost liczby migrantów korzystających z pomocy z tytułu bezdomności i wykluczenia

mieszkańcowego. Samorząd miasteczka otrzymuje prośby o refundację kosztów pomocy udzielonej w miejscu przebywania mieszkańca. Przeznaczywszy znacznie więcej pieniędzy na lokalny system musi wydawać dodatkowe środki na zewnątrz. System okazuje się nieefektywny kosztowo i nieskuteczny, choć wdrożono pełen model GSWB. A być może wystarczyłby dobrze finansowany intensywny program pracy socjalnej oparty o ideę zindywidualizowanej i wielospecjalistycznej pomocy kierowany do ludzi w marginalnych sytuacjach mieszkaniowych? Takie miasta są w Polsce.

Uniwersalny mechanizm pozwalający na zobiektywizowane wskazanie obligatoryjnego zakresu Modelu realizowanego w społecznościach lokalnych także nie został wskazany w Modelu GSWB. Jest oczywiste, że w różnych społecznościach wystandaryzowane usługi będą potrzebne w różnej skali. Jak ją określić? Jak ustalić liczbę noclegowni, schronisk, patroli streetworkerskich i innych usług? Przykładem zbioru „standardów” rozumianych jako usługi, które w każdej społeczności lokalnej gdzie obecny jest problem bezdomności powinny funkcjonować i mechanizmu pozwalającego skroić ich kompozycję na lokalną miarę jest program „Continuum of Care” wdrażany w Stanach Zjednoczonych w latach dziewięćdziesiątych przez federalny Housing and Urban Development Office¹⁷. Gama podstawowych usług obejmowała *outreach*, jadłodajnię, noclegownię, schronisko, oraz mieszkania wspierane. Skalę zapotrzebowania na usługi określała społeczność lokalna w badaniu prowadzonym na podstawie metodologii określonej przez HUD. Wyniki badania – twarde dane o skali bezdomności pozyskane w badaniu empirycznym – wraz ze wskaźnikami budowanymi na ich podstawie według instrukcji HUD - służyły nie tylko do określenia skali poszczególnych usług, ale również skali finansowania przekazanego na ich prowadzenie przez HUD.

Model GSWB w całości jest zbyt szeroki, aby mógł być rekomendowany każdej polskiej gminie, nie udało się także stworzyć instrukcji pozwalającej na jego dostosowanie. Autorzy wydają się świadomi tego faktu, wskazując iż model należy traktować jako zbiór praktyk, z których można czerpać według potrzeb.

Jeśli funkcją modelu jest przedstawienie lokalnym społecznościom różnych możliwości, form pomocy, usług, rozwiązań itd., które wedle własnego rozeznania mogą wybierać i wdrażać w dowolnej kompozycji **nie ma sensu nazywać tego zbioru modelem** i zastanawiać się nad możliwościami jego wdrożenia w formie systemowej, obowiązującej dla wszystkich na mocy prawa. Przy takim założeniu model może być traktowany tylko (i aż) jako poradnik zawierający bogaty zbiór wskazówek, z których można czerpać garściami, inspirować się, dodawać i dostosowywać do zaobserwowanej specyfiki. Poradników jednak nie wdraża się w formie obowiązku ustawowego. W tym sensie Model GSWB należy uznać za niespójny legislacyjnie.

Przyjęta przez autorów definicja modelu jest akurat bardzo spójna z bazową definicją standardu wzorowaną na „szkole gdańskiej” według określenia Cezarego Miżejewskiego (2006). Jest nastawiona na określanie czym jest i czym powinien się charakteryzować model, jakie ma elementy i jakie funkcje ma pełnić. Można odnieść wrażenie, że najpierw dość uznaniowo wybrano obszary, stworzono w ich ramach standardy, umieszczono je w jednej publikacji, dodano wstęp, ideologiczną czapę w postaci koncepcji zaczerpniętych od FEANTSA a następnie patrząc na całość sformułowano definicję modelu i tak też dzieło nazwano. Nie wskazano natomiast co ma być rezultatem jego wdrożenia, jaką zmianę

¹⁷ Program jest nadal wdrażany, zmieniła się jednak kompozycja usług i wytyczne do badań – w tekście opisałam program w formie, którą obserwowałam w 1997 roku podczas stypendium naukowego na Uniwersytecie w Pittsburgu.

na spowodować ani jak zmierzyć czy stała się ona faktem. Jest to przykład braku spójności z celem, który projekt GSWB powinien był spełnić, czyli brak meta spójności systemowej.

Spójność legislacyjna – mechanizm wdrożeniowy

Na poziomie modelu nie określono **mechanizmu, za pomocą którego miałby on być wdrażany w kraju**. Czy ma powstać ustawa zobowiązująca samorządy lokalne do wdrożenia na swoim terytorium Modelu? Czy „Model GSWB” ma być do niej załącznikiem? Czy ma powstać krajowy program wzorowany na Modelu GSWB? Czy model ma być zbiorem porad dla samorządów lokalnych korzystających z nich przy tworzeniu polityki lokalnej np. gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, do którego wykorzystania gminy byłyby zobowiązane na podstawie rozporządzenia czy ustawy? Jakiej ustawy? O jakim zakresie? Z jakich środków wdrożenie Modelu miałoby być finansowane np. kto zapłaci za zbudowanie/wynajęcie 50 osobowych schronisk? Załączki mechanizmu lokalnego są widoczne w standardzie partnerstwa oraz w aneksie do standardu mieszkalnictwa i pomocy doraźnej w postaci propozycji systemu wdrażania GSWB (str. 440). Jeśli model miałby być systemowy, to do jego realizacji musiałoby istnieć zobowiązanie na poziomie krajowym. Za namiastki krajowego mechanizmu wdrożeniowego mogą uchodzić sugestie odnoszące się do poszczególnych standardów ujęte w działach pt. „Miejsce umocowania usługi”, „podmioty realizujące usługę” oraz „współpraca przy realizacji usługi” stanowiące element opisu poszczególnych standaryzowanych usług.

„Miejsce umocowania usługi” to część opisu standardu, w której wskazano różnego rodzaju podstawy prawne min. ustawy, rozporządzenia ale także programy/strategie, pozwalające zdaniem autorów na realizację usługi. Przedstawiono bardzo długie listy aktów prawnych. Nie jest jasne, czy są to akty prawne, w świetle których realizacja usługi zgodnej ze standardem jest możliwa obecnie, czy też akty, które trzeba by w odpowiedni sposób zmienić/uzupełnić, skonsolidować aby tak się stało. Jasna sytuacja jest jedynie w przypadku części standardów ujętych w standardzie zdrowia, te jednak opisują nie tyle usługi ile procedury i uprawnienia, za pomocą których można realizować określone cele związane z leczeniem ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (patrz omówienie standardu zdrowia). Jest to przykładem wysokiej spójności legislacyjnej tych propozycji, ale nie modelu. W pozostałych przypadkach wskazywano bardzo wiele aktów prawnych ale jedynie z nazwy i nie precyzując, które ich zapisy dają podstawy dla realizacji usługi, ew. które zapisy trzeba by zmienić aby realizacja była możliwa. Ocena modelu pod kątem spójności legislacyjnej ze względu na bardzo ogólny charakter tego elementu opisu standardu wymaga kosztownej ekspertyzy prawnej wykonywanej przez prawników, wobec których specjaliści z zakresu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego mogą pełnić wyłącznie funkcje konsultacyjne.

„Podmioty realizujące usługę” to miejsce w opisie standardów w którym wskazano, jakie instytucje mogłyby standaryzowaną usługę realizować. Sposób ich wskazania jest różny w poszczególnych standardach: w partnerstwie lokalnym nie jest sprecyzowany, co jest logiczne bowiem lista podmiotów jest ujęta w innym miejscu opisu (zakres podmiotowy, str. 38), w standardzie zatrudnienia i edukacji dział ten potraktowany jest opisowo w pozostałych enumeratywnie bez zamykania listy np. w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej wymienia kilka podmiotów kończąc listę pozycją „inne zainteresowane podmioty”. W poszczególnych standardach czy też usługach standaryzowanych w obszarach wymienia się mniej więcej te same gamy podmiotów: gminy, samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, administrację centralną, PKP i różnego rodzaju służby, co sprawia, że dział ten nie stanowi istotnej wskazówki rozstrzygającej kto w jakim zakresie i na jakiej zasadzie daną usługę powinien realizować. Wymieniono po prostu podmioty, które mogłyby

ją realizować powtarzając powszechną wiedzę w tej sprawie. Istotne znaczenie dla spójności systemowej i legislacyjnej modelu oraz poszczególnych standardów miałyby wskazanie podmiotów zobowiązanych do realizacji danej usługi, bądź wskazanie sposobu narzucenia takiego zobowiązania wraz z podmiotami, które zdaniem autorów byłyby najbardziej powołane do obarczenia owym zobowiązaniem. Spójności legislacyjnej potrzebne jest nie tyle wymienienie instytucji, które mogą, ale wskazanie tych, które powinny wraz ze sposobem egzekwowania tej powinności.

„Współpraca przy realizacji usługi” to dział, w którym miało być określone z jakimi instytucjami obligatoryjnie i opcjonalnie należy współpracować przy realizacji standardu. Ponownie, w standardzie partnerstwa lokalnego dział ten jest pominięty, co jest logiczne. W pozostałych standardach wymieniono zazwyczaj szerokie gamy instytucji nie wskazując – analogicznie do podmiotów realizujących usługę – kompetencji czy też zobowiązań, które taką współpracę miałyby zapewnić. Takie potraktowanie wskazania do współpracy niewiele wnosi dla możliwości systemowego wdrażania usług określonych w Modelu. Pomijając ten fakt, wydaje się, że dział ten powinien być silnie skorelowany ze standardem partnerstwa lokalnego, którego wszak istotą jest zapewnienie stabilnej współpracy lokalnej umożliwiającej realizację usług niezbędnych w społeczności lokalnej. Celem istnienia partnerstwa lokalnego jest zapewnienie współpracy z podmiotami wskazanymi w tym dziale jako kluczowe. Jeśli zakładamy, że partnerstwo jest elementem koniecznym dla wdrażania standardów a jego kształt został określony w standardzie partnerstwa lokalnego, to właściwie nie ma potrzeby tworzenia wydzielonych działów dotyczących współpracy przy poszczególnych usługach, w szczególności gdy – jak należy zakładać w obliczu braku mechanizmu dostosowania – stanowią one komplet usług, które na poziomie każdej społeczności lokalnej powinny być wdrażane w ramach gminnej strategii wychodzenia z bezdomności. Jest to niekonsekwencja w konstrukcji modelu.

Przy braku mechanizmu wdrożeniowego dla całego modelu oraz nieskonkretyzowanych wytycznych dotyczących miejsca umocowania usługi, podmiotów realizujących usługę i współpracy przy realizacji usługi w odniesieniu do poszczególnych standardów ciężko jest oceniać legislacyjną spójność modelu. Najpierw należy określić ramę legislacyjną a dopiero w następnej kolejności wykonać można ocenę jej spójności z obowiązującym w Polsce systemem prawnym.

Spójność programowa – wskaźniki efektywności modelu

„Monitoring i ewaluacja wykonania usługi” to dość rozbudowane działy znajdujące się na końcu każdego ze standaryzowanych obszarów oraz czasem poszczególnych usług standaryzowanych w ramach obszaru. Metody ewaluacji usług społecznych (np. autoewaluacja/ewaluacja zewnętrzna), kryteria ewaluacji (trafność, skuteczność, użyteczność, trwałość), są znane specjalistom przygotowanym i realizującym ewaluację w różnych obszarach. Jest to wiedza uniwersalna. Głównym wyzwaniem w sztuce ewaluacji jest dobranie przez specjalistę metodologii, która w najlepszy możliwy sposób pozwoli określić, w jakim stopniu cel ewaluowanej interwencji, programu, usługi, został zrealizowany. Wskazówki opisujące metody ewaluacji i jej kryteria zawarte w omawianym dziale schematu opisu standardu są w pewnym sensie zbędne ponieważ ich istotą jest przytoczenie wiedzy dostępnej tak czy inaczej poza Modelem. Znacznie istotniejszym elementem tego działu są propozycje wskaźników, z pomocą których możliwe miałyby być mierzenie efektywności standaryzowanych usług. Wskaźniki efektywności usług w bezdomności są specyficzne, ich sformułowanie jest wyzwaniem, które powinno być i zostało podjęte w standardach GSWB. Autorzy skoncentrowali się jednak na wskaźnikach mierzących przebieg usługi (np. liczbę udzielonych świadczeń, liczbę przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, liczbę opracowanych wstępnych diagnoz itd) a nie jej efekt, choć takie również się znalazły (np. liczba osób, które odtworzyły

dokumenty, realizacja indywidualnych planów kształcenia, wykorzystanie nabytych umiejętności w praktyce). Na uwagę zasługuje odwołanie się do wskaźników przepływu w usługach standaryzowanych w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej (liczba osób¹⁸, które skorzystały z pomocy placówki w danym okresie). Zasadniczo jednak każdej usłudze przypisano bardzo wiele wskaźników nie wskazując jaki ich poziom bądź układ miałby świadczyć o określonej efektywności. Czy usługa jest efektywna, jeśli wszystkie wskaźniki mają wysokie poziomy? Jaki jest wysoki poziom wskaźnika liczby osób, które skorzystały w ciągu roku z pomocy schroniska? Jak wskaźnik ten przekłada się na ocenę efektywności schroniska?

Istotnym brakiem jest nieokreślenie wskaźnika często w standardach stosowanego terminu *usamodzielnienia osoby bezdomnej*, podczas gdy *usamodzielnienie* jest wymieniane jako wskaźnik prawie we wszystkich standardach, choć przybiera mniej i bardziej mierzalną formę:

- Standard partnerstwa lokalnego: „liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnili” (str. 63)
- Standard pracy socjalnej nie przewiduje tego rodzaju miary wcale, jest zdominowany przez miary udzielonych świadczeń uzupełnione wskaźnikami samodzielności ale rozumianej jako uzyskanie miejsca w placówce docelowej min.: DPS, ZOL, ZPO, szpitalu. (str. 140)
- Standard schroniska dla osób bezdomnych: liczba osób opuszczających placówkę (np. do mieszkania wspieranego, samodzielnie wynajętego pokoju/mieszkania, mieszkania socjalnego, komunalnego, DPS, ZOL) (str. 205)
- Standard mieszkań wspieranych: Liczba osób opuszczających placówkę w kierunku usamodzielnienia (str. 213)
- Standardy w ramach standardu zdrowia nie posiadają wskaźników jedynie sugestie dotyczące sposobów w jaki usługi mogłyby być monitorowane (istotną rolę mają badania ankietowe wśród pacjentów)
- Standard streetworkingu: liczba osób bezdomnych, które znalazły miejsce w placówkach, liczba osób, które się usamodzielnili (str. 380)

Brak sprecyzowania wskaźnika usamodzielnienia osoby bezdomnej przy jednoczesnym częstym odwoływaniu się do tej miary jest poważną wadą standardów, którą można sklasyfikować jako brak spójności programowej całego modelu. Jeśli usługę potraktujemy jako program – a tylko wtedy kryterium spójności programowej ma sens – który ma swój cel, mechanizmy jego osiągnięcia to miary pozwalające na zmierzenie skuteczności są konieczne. Cel programu powinien wszak być mierzalny.

W standardzie zatrudnienia i edukacji nie przewidziano wskaźnika usamodzielnienia jako takiego odwołano się natomiast do miar szczegółowych, dotyczących sytuacji edukacyjnej i zawodowej osoby, które o usamodzielnieniu mogą świadczyć. Jest to dobry kierunek, z którego można skorzystać konstruując mierzalny wskaźnik *usamodzielnienia osoby bezdomnej*. Należy do niego dodać min. szczegółowe wskaźniki odnoszące się do stabilności sytuacji mieszkaniowej np. wzorowane na przywołanym wyżej wskaźniku efektywności schroniska. Stworzenie wskaźnika jest bardzo trudne, jednak właśnie jego określenie jest kluczowe dla możliwości dokonywania w przyszłości oceny efektywności całego Modelu. Należy podkreślić, iż tak jak dla poszczególnych standardów przewidziano lepsze lub gorsze wskaźniki i miary, tak dla całego Modelu GSWB nie uczyniono tego.

¹⁸ Jeśli chodzi o liczbę osób unikalnych w odróżnieniu od osobodni.

Przejrzystość Modelu

Definicje pojęcia modelu oraz standardu na początku publikacji oraz konsekwentne ich stosowanie w tekście mają kluczowe znaczenie dla przejrzystości publikacji z punktu widzenia czytelnika. Sformułowanie zawarte w definicji modelu GSWB: „[model] zawierający pewien katalog (pakiet) standardów różnorodnych usług w takich obszarach jak streetworking, praca socjalna itd...” w zestawieniu prezentacją sześciu standardów, którym poświęcone są odrębne rozdziały wprowadza pewien zamęt. Czy praca socjalna, streetworking i kolejne obszary będące przedmiotem dużych rozdziałów to standardy (co sugerują nazwy rozdziałów) czy też zbiory standardów w obszarach (jak w przypadku standardu mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, zdrowia, aktywizacji zawodowej i edukacji)? Czym w tym kontekście jest usługa (np. „Standard usług w zakresie zatrudnienia i edukacji składa się z następujących obszarów” str. 312)? Co jest nadrzędne, a co podrzędne? Jak rozumieć fakt, iż obszar to standard?

Autorzy wprowadzili jednakową strukturę opisu czy prezentacji każdego standardu. Powinno to zwiększyć przejrzystość publikacji i ułatwić orientację. Cel ten jest osiągnięty częściowo, przejrzystość byłaby większa gdyby autorzy umożliwili czytelnikowi zapoznanie się z przyjętą strukturą na początku lektury np. we wstępie lub najlepiej za pośrednictwem spisu treści, a nie na końcu w aneksie (str. 388). Czytelnik poszukujący informacji o konkretnej usłudze musi wertować cały rozdział. Obszary regulowane przez poszczególne standardy są bardzo różne, co jest najbardziej widoczne przy porównaniu standardu pracy socjalnej czy streetworkingu ze standardem mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, stąd być może zastosowanie analogicznej struktury opisu wprowadza raczej zamęt niż ułatwia zrozumienie. Może należało przyjąć inną strukturę porządkującą, jeżeli zdecydowano, iż musi być ona taka sama dla wszystkich standardów? Może trudności ze stworzeniem uniwersalnej struktury dla tak wyodrębnionych standardów powinny stać się przesłanką dla krytycznej samooceny spójności modelu sześciobszarowego?

Pewne zamieszanie wprowadza podział na standardy/rozdziały właściwe oraz aneks pt. „Teoretyczne i praktyczne aspekty modelu GSWB”. W aneksie znajdują się elementy, które równie dobrze mogłyby się znaleźć w opisie standardów i odwrotnie. Czym jest sześć głównych rozdziałów Modelu, jeśli teoretyczne i praktyczne aspekty są w aneksie? Dlaczego standard pracy socjalnej – opisany w najobszerniejszym rozdziale publikacji wymaga dodatkowego również obszernego opisu kontekstu powstania i założeń? Dlaczego publikacja poświęcona modelowi nie zawiera po prostu modelu, swoistej instrukcji wdrażania wymyślonych standardów, tylko musi być dodatkowo uzupełniana wyjaśnieniami o kontekście powstania, uwarunkowaniach i innych aspektach? Mam wrażenie, że aneks został dodany *ex post* w celu uzasadnienia, czy jak zaznaczono na okładce ‘*usprawiedliwienia*’, formy standardów właściwych w obliczu trudności w stworzeniu modelu, którego sama konstrukcja świadczyłaby o modelowym charakterze i wystarczała do zrozumienia „co autor miał na myśli”.

Przytoczone w powyższym rozdziale argumenty [pozytywnie świadczą o spójności zamierzonego kształtu modelu z nowoczesnymi zaleceniami dla polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Europie](#). Stawiają jednak pod znakiem zapytania stopień w jakim zamierzenia te udało się zrealizować. Negatywnie świadczą o wewnętrznej [spójności modelu z przyjętymi założeniami, spójności legislacyjnej i programowej](#). Należy jednak pamiętać, iż dotyczą one Modelu GSWB rozumianego jako całość i nie mogą być automatycznie odnoszone do wszystkich pojedynczych standardów, z których model jest złożony. Analizie spójności i przejrzystości tychże poświęcony jest kolejny rozdział.

Rozdział 4. Przejrzystość, spójność i rekomendacje dla standaryzowanych obszarów

Model GSWB składa się z sześciu standardów a dokładniej sześciu obszarów, w których wystandaryzowano różną liczbę różnych usług (niektóre z sześciu standardów składają się z kolejnych sześciu standardów). Do rzetelnej oceny przejrzystości i spójności każdego standaryzowanego obszaru z osobna potrzebne są dwie rzeczy: po pierwsze specjalistyczna wiedza w wydzielonych obszarach, które poszczególne standardy regulują; po drugie przekonanie, że wyodrębnienie każdego standardu jest zasadne, ma sens z punktu widzenia modelu i wyzwań dla polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. Brakuje mi obydwu rzeczy: nie jestem specjalistą pracy socjalnej, leczenia, streetworkingu czy edukacji i zatrudnienia¹⁹ ani też nie widzę – co wyjaśniłam w rozdziałach 2 i 3 poświęconych spójności Modelu GSWB – logicznego uzasadnienia dla wyodrębnienia poszczególnych standardów. Nie potrafię szczegółowo oceniać spójności czegoś, co w moim przekonaniu zostało wyodrębnione *ad hoc*. Uważam, że dokonywanie tego rodzaju oceny mogłoby legitymizować zasadność zastosowanego wyodrębnienia standaryzowanych obszarów. Dlatego analizując poszczególne standardy ograniczyłam się do oceny ogólnej, na którą pozwala mi zwykłe doświadczenie badawcze i analityczne oraz pewna wiedza o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym. Jeśli tylko było to możliwe i sensowne z punktu widzenia zwiększenia (meta) spójności systemowej, omawiając pojedyncze standardy dodałam rekomendacje zmian. W ocenie spójności i przejrzystości poszczególnych standardów przyjąłam same punkty odniesienia, które zastosowałam dokonując oceny Modelu (Rozdział 3, „Punkty odniesienia dla oceny spójności i przejrzystości”). Konsekwentnie, rozdział poświęcony rozumieniu bezdomności (str. 16) nie jest przedmiotem oceny pod kątem spójności i przejrzystości a jedynie komentarza.

Istotną uwagą odnoszącą się do zdecydowanej większości działań/usług standaryzowanych w ramach sześciu obszarów jest **brak wskazania ich obligatoryjnego/minimalnego zakresu**, czyli takiego, który dla zachowania określonego poziomu jakości czy też unikalności usługi powinien być wdrożony w każdej społeczności lokalnej (**brak spójności systemowej**). Brak wskazania zakresu był interpretowany jako założenie, iż całość standardu jest rozumiana jako obligatoryjna lub minimalna (niezbędna do tego aby standaryzowana usługa zachowała swoją istotę, mogła być nią nazywana):

- Partnerstwo lokalne – wskazano różne formy partnerstwa, kluczowych i rekomendowanych partnerów, itd. Nie wskazano jaki poziom partnerskiej współpracy jest minimalny lub obligatoryjny dla realizacji gminnego standardu wychodzenia z bezdomności.
- Praca socjalna – całość materiału przedstawiona jest jako forma optymalna, poziom minimum jest wskazany w sposób niekonkretny, nieprecyzyjny (Realizacja minimum standardu, str. 113), uzależniony od różnych „uwarunkowań” (więcej w omówieniu spójności standardu pracy socjalnej).
- Mieszkalnictwo i pomoc doraźna – trzeba przyjąć iż wszystkie wytyczne są obligatoryjne, chyba, że zaznaczono inaczej jak w odniesieniu do wymaganej dokumentacji.
- Zdrowie – nie określono poziomu obligatoryjnego, zatem należy przyjąć iż całość jest obligatoryjna.

¹⁹ Posiadane kompetencje przedstawiłam w odpowiedzi na zapytanie ofertowe, w ramach którego zlecono mi przygotowanie niniejszej ekspertyzy.

- Zatrudnienie i edukacja – obligatoryjność wskazano tylko w przypadkach kilku działań ujętych w ramach usług standaryzowanych w ramach obszaru.
- Streetworking – nie określono poziomu obligatoryjnego, zatem całość jest traktowana jako obligatoryjna/minimalna

W standardach precyzyjnie określono kategorie kosztów poszczególnych usług ([spójność programowa?](#)), znacznie mniej precyzyjnie źródła finansowania, w przypadku których wskazano raczej źródła potencjalne wymieniając instytucje, które mogłyby środki wyłożyć, ale wcale nie są do tego zobligowane w sposób zapewniający realizację standaryzowanej usługi ([brak spójności systemowej i legislacyjnej](#)).

Dodatkowe uwagi ogólne, które można odnieść do wszystkich standardów zostały ujęte w Rozdziale 3, w części dotyczącej spójności legislacyjnej i programowej, ponieważ miały wpływ na ocenę spójności Modelu GSWB w całości.

Bezdomność – jak ją rozumieć?

Przyjęte w modelu polskie definicje/typologie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wraz z odniesieniem do sfer oddziaływania bezdomności nie są standardem, którego wewnętrzna spójność i przejrzystość wymaga oceny w ramach niniejszego zamówienia. Sposób definiowania zjawiska jest zasadniczy dla kształtu systemu pomocy i dlatego w ekspertyzie został wykorzystany jako punkt odniesienia dla oceny spójności i przejrzystości całego Modelu (ocena wypadła negatywnie). Z pewnością jednak potrzebny jest komentarz do przyjętego – uznaniowo – podejścia i zwrócenie uwagi na kilka faktów.

Po pierwsze w rozdziale pominięto jakiegokolwiek wnioski wynikające z polskich raportów statystycznych o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym przygotowywanych przez Europejskie Obserwatorium Bezdomności w latach 2005 i 2006 (Wygnańska, 2005, 2006). Istotą raportów było określenie trafności definicji sytuacji mieszkaniowych oznaczających bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe ujętych w ETHOS do kontekstu polskiego oraz dostępności danych krajowych dotyczących poszczególnych sytuacji. Jeśli to właśnie ETHOS jest podstawą do polskiej typologii przyjętej w Modelu, naturalne wydaje się odwołanie do wcześniejszych analiz dotyczących tej definicji, w szczególności, iż analizy te miały charakter opisowy i dotyczyły wszystkich kategorii a nie tylko uznaniowo wybranych. Typologia ETHOS nie zaczęła funkcjonować w Polsce w chwili przyjęcia jej w projekcie GSWB – ma nieco dłuższą tradycję z której warto było skorzystać.

Przechodząc do samej typologii w szczególności podziału na typologię bezdomności i typologię wykluczenia mieszkaniowego, zastanawiający jest sposób przyporządkowania sytuacji mieszkaniowej 6.3. „instytucje/domy dla dzieci” do innej typologii niż pozostałe dwie sytuacje mieszkaniowe z tej samej kategorii operacyjnej „opuszczający instytucje” (opuszczający zakłady karne i instytucje medyczne). Z jakiego powodu przebywanie w domu dziecka w okresie poprzedzającym konieczność opuszczenia go oznacza wykluczenie mieszkaniowe a przebywanie w zakładzie karnym w takim samym okresie oznacza bezdomność? Zakończenie pobytu w obu instytucjach jest tak samo nieuchronne. Wśród osób korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności są zarówno ludzie, którzy niedawno opuścili instytucję penitencjarną jak i wychowankowie domów dziecka. Ludziom w obu sytuacjach mieszkaniowych potrzebna jest pomoc mieszkaniowa podobnego rodzaju? O braku trafności takiego rozróżnienia świadczy fakt iż nie jest ono konsekwentnie stosowany w standaryzowanych obszarach (więcej w omówieniu standardu pracy socjalnej).

Po trzecie nie przedstawiono operacjonalizacji związku przyjętych typologii z (bardzo ciekawą) klasyfikacją sfer oddziaływania bezdomności. Czy w modelu zakłada się, że bezdomność jest definiowana poprzez cechy osób – jak w sferach – czy poprzez sytuacje mieszkaniowe jak w ETHOS? Autorzy co prawda zastrzegli, że definiowanie poprzez sfery nie powinno być traktowane jako element definicji, jednak w kilku miejscach polskiej typologii w szczególności przy uzasadnieniu uznaniowego rozdzielenia typologii bezdomności i typologii wykluczenia mieszkaniowego do tejże definicji się odwołano (typologia PL B, poz. 8.1 str. 25). Która z definicji zatem miałaby być zastosowana w rozwiązaniu legislacyjnym? Jaka jest operacjonalizacja wskazówki autorów GSWB o następującej treści:

„Poniższą definicję opisową [A. Przymerńskiego uzupełnioną przez A Duracz-Walczak] oraz typologię bezdomności [jak rozumiem dwie polskie typologie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego] należy interpretować łącznie z definicją ustawową” (str. 20)

Do wskazania **przydatnej** definicji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce nie wystarcza po prostu podjęcie arbitralnej decyzji, iż wszystkie funkcjonujące w Polsce od lat definicje opisowe po prostu materializują się w operacyjnej polskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. A taką strategię przyjęto w Modelu.

Standard partnerstwa lokalnego

Standard partnerstwa lokalnego należy uznać za mocną stronę Modelu GSWB. Nie analizując niepotrzebnie faktu, iż został on przejrzyście przedstawiony, co jest ważne dla interesariuszy zainteresowanych jego wdrożeniem, posiada on istotne cechy wpływające **pozytywnie** nie tylko na **wewnętrzną spójność samego standardu**, ale również **meta spójność systemową całego modelu**.

Pierwszą z tych cech jest „*generalistyczny*”²⁰ charakter standardu, zaznaczony nie tylko w jego pełnej nazwie „Standard partnerstwa lokalnego na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” ale i w treści. W jego konstrukcji nie zakłada się potrzeby tworzenia specjalistycznego tworu nastawionego li tylko na problem bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, co w obliczu prawdopodobieństwa występowania w gminach kilku złożonych problemów społecznych mogłoby być problematyczne. Problemem wiodącym jest wykluczenie społeczne, które wszak może wystąpić w każdej społeczności nie tylko w sferze mieszkaniowej ale w każdej innej. Wykluczenie mieszkaniowe może być jego elementem. W tym sensie standard proponuje rozwiązanie uniwersalne, co **dodatkowo wpływa na jego systemową i legislacyjną spójność**.

Drugą cechą jest umiejętne zintegrowanie treści standardu z trzema filarami polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. W standardzie dokonano przyporządkowania działań partnerstwa do każdego z filarów, uwzględniając również przyporządkowanie działań do określonych sytuacji mieszkaniowych ujętych w ETHOS, choć nie w pełni („Zakres przedmiotowy – płaszczyzny funkcjonowania partnerstwa”, str. 44-46). W tym fragmencie odnaleźć można

²⁰ Określenie „generalistyczne” jest literalnym (pewnie nieudacznym, ale nie znalazłam lepszego) tłumaczeniem określenia „*generalist*” stosowanego w języku angielskim do określania systemu pomocy jako przeciwieństwo dla „*specialist*” oznaczającego budowanie specjalistycznych form pomocy, adresowanych do grupy ludzi o szczególnych problemach. Określenia te spotkałam min. w debacie o systemie opieki zdrowotnej dla ludzi w sytuacji bezdomności: czy system powinien być *generalistyczny* czyli taki aby ludzie bezdomni mogli z niego korzystać tak samo jak ludzie w stabilnych sytuacjach mieszkaniowych czy też konieczne jest zbudowanie systemu *specjalistycznego* adresowanego tylko do tej grupy.

porządkującego ducha definicji modelu GSWB przyjętej na początku dokumentu, co również świadczy [pozytywnie o spójności wewnętrznej](#).

Trzecią cechą jest zauważenie potrzeby dokonywania zmian w działaniach partnerstwa w odpowiedzi na oczywistą dynamikę problemu, dla rozwiązania którego partnerstwo powstało. Autorzy wskazują na możliwość wystąpienia zmian w kształcie problemu i co za tym idzie konieczność modyfikowania celu, misji i wizji partnerstwa oraz dostosowanej do nich strategii działania. W standardzie zasugerowano kilka mechanizmów pozwalających na taką weryfikację w szczególności w dziale dotyczącym celów partnerstwa (str. 47-50). W tym sensie w standardzie zmaterializowano zasadę elastyczności, co świadczy [pozytywnie o spójności wewnętrznej](#).

Wskazano również przykładowe cele partnerstwa odnoszące się do samego zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego min. jego skali w społeczności a nie tylko cele związane z cechami samego systemu pomocy (str. 49). Celem realizacji standardu partnerstwa nie jest li tylko opisanie zawartości usługi – sens „trójmiejski” - tylko określona zmiana w kształcie samego zjawiska. Zaproponowano narzędzia pozwalające na mierzenie tej zmiany w działach monitoring i ewaluacja. Świadczy to [pozytywnie o spójności programowej i \(meta\) spójności systemowej](#).

Wartościowym rozwiązaniem jest równorzędne potraktowanie partnerstw nieformalnych, posiadających umowę partnerską oraz posiadających osobowość prawną. Autorzy standardu nie rozstrzygają, które z tych partnerstw jest najwłaściwsze, opisują natomiast możliwości każdego z nich, dopuszczając fakt, iż forma partnerstwa może zależeć od lokalnej specyfiki a podjęcie decyzji o najwłaściwszym rozwiązaniu powinno należeć do lokalnych interesariuszy. Jest to spójne z retoryką „sieci zarządzania” (ang. *governance networks*), w świetle której to właśnie sieć interesariuszy jest podstawą efektywności wielosektorowej współpracy a forma jej ustanowienia czy sformalizowania jest wtórna. W tym sensie w standardzie ponownie zmaterializowano zasadę elastyczności, co świadczy [pozytywnie o spójności wewnętrznej](#).

Ponadto standard partnerstwa lokalnego jest jedynym, w którym materializuje się zasada partycypacji osób doświadczających problemu w kształtowaniu systemu pomocy służącemu ich przewyżczeniu. Poziom partycypacji uznano za jedną z miar, trafnie dobierając do niej wskaźniki, efektywności partnerstwa. Świadczy to [pozytywnie o spójności wewnętrznej](#).

Pierwszą poprawką jaką wprowadziłabym do standardu jest zamiana terminu „podmiot” czy też „partner” na „interesariusza”. Choć jest to brzydko brzmiące i mało znane słowo ze specjalistycznego slangu polityki społecznej, to jednak niesie ze sobą znaczenie istotne dla efektywności lokalnych sieci zarządzania czy też – używając retoryki standardu – partnerstw lokalnych. Bycie interesariuszem problemu i polityki społecznej wobec niego nie jest kwestią wyboru – jest się nim poprzez posiadanie ważnych kompetencji, możliwości czy zasobów, bez względu na fakt świadomego angażowania się w działania wobec problemu. Zdarza się, że interesariusze są bierni a fakt ten może w sposób decydujący wpływać na efektywność lokalnych działań. Wprowadzenie do standardu partnerstwa lokalnego zasady dobrowolności uczestnictwa partnerów, może pozostawić poza nawiasem właśnie biernych interesariuszy. Oczywiście trudno jest zmuszać kogokolwiek do partnerskiego działania stąd wprowadzenie zasady jest słuszne, zwłaszcza iż w standardzie towarzyszą jej liczne zachęty do bieżącej pracy nad pozyskiwaniem nowych istotnych partnerów. Mogą one dotyczyć właśnie biernych interesariuszy. Podejście takie może jednak skazywać partnerstwa na nieefektywność. Fakt nazwania w standardzie interesariuszy ‘kluczowymi partnerami’ nie jest tożsamy z ich faktycznym zaangażowaniem. Biernych interesariuszy w polityce społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego bywa sporo – chęć do zakładania partnerstw zazwyczaj deklarują interesariusze, na

których spoczywa największy ciężar radzenia sobie z problemem np. organizacje pozarządowe prowadzące schroniska, podczas gdy dla jego rozwiązania kluczowy jest udział odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową przedstawicieli samorządu lokalnego. Dlatego standard partnerstwa lokalnego powinien zawierać mocne zachęty (ang. *incentives*) zapewniające (dobrowolne) uczestnictwo kluczowych interesariuszy.

Uwaga trzecia dotyczy nie tyle standardu partnerstwa lokalnego, ile konsekwencji jego wprowadzenia dla konstrukcji pozostałych standardów. Struktura opisu każdego standardu zawiera punkt 10 „współpraca przy realizacji usługi”, w którym określa się z kim powinno się obligatoryjnie i z kim można współpracować realizując daną usługę/standard. Partnerstwo lokalne zawiązywane w gminie powinno być ściśle skorelowane z tymi wytycznymi. Zakłada się je po to właśnie, żeby taką współpracę zapewnić, udroźnić, wzbogacić. Dlatego w tym punkcie opisu standardów powinny znaleźć się jasne wskazówki nie tyle dotyczące pojedynczych podmiotów, ile kształtu całego partnerstwa lokalnego, które na wdrażanie owych usług się zdecyduje. Niezależne potraktowanie obydwu wytycznych (standard partnerstwa lokalnego i opis współpracy w pozostałych standardach) naraża rekomendację dotyczącą zakładania partnerstw na opinię promującą rozwiązanie, którego celem jest założenie instytucji a nie konkretny problem.

Zarówno przejrzystość opisu i jego *generalistyczny* charakter sprawiają, iż dokonując odpowiednich uzupełnień w sposobie opisu modelu GSWB możliwie wydaje się potraktowanie standardu partnerstwa lokalnego jako mechanizmu wdrożeniowego stanowiącego podstawę dla implementowania realnego systemu polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego z poziomu centralnego, ale z zachowaniem niezbędnej elastyczności umożliwiającej dostosowanie systemu do zróżnicowanych warunków lokalnych. W takim wypadku konieczne byłoby odejście od nazywania i traktowania partnerstwa lokalnego jako standardu na równi z pozostałymi oraz uzupełnienie go o konkretne wskaźniki, na podstawie których możliwe byłoby definiowanie związku między formą partnerstwa, wybraną gamą usług lokalnych oraz poziomem finansowania. Po tych uzupełnieniach standard stałby się mechanizmem wdrożeniowym, którego brak czyni z obecnej wersji Modelu GSWB zbiór porad niż model polityki społecznej wobec zjawiska.

Standard pracy socjalnej

Standard pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością wydaje się być obszernym podręcznikiem pracy socjalnej w ogóle, choć zgodnie z założeniami Modelu GSWB jest adresowany do wyodrębnionej, szczególnej grupy klientów i ten fakt ma uzasadniać zarówno jego specjalizację w ramach pracy socjalnej jak i jego włączenie do gamy obszarów standaryzowanych w ramach GSWB. Opisano w nim wszelkie etapy/formy/aspekty/metody/tryby pracy socjalnej, która tak naprawdę mogłaby być prowadzona wobec osób doświadczających prawie wszystkich trudnych sytuacji życiowych wskazanych w obecnie obowiązującej Ustawie o pomocy społecznej. W tym sensie – metodologicznym – standard jest za szeroki. Choć przyjęta na poziomie Modelu definicja wskazuje na szeroką grupę klientów, do których jest adresowany – osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością – to jednak faktycznie przyjęta definicja na poziomie standardu jest znacznie węższa (grupa klientów wieloprotymowych) a standard wydaje się odpowiadać właśnie na potrzeby tej grupy. W tym sensie jest za wąski.

Faktyczne zbyt wąskie zdefiniowanie grupy docelowej, niewłaściwe dobranie standaryzowanego obszaru (opisanie uniwersalnej metody pracy jako specjalistycznej) a także dopuszczenie opisów legitymizujących zachowania nieetyczne sprawiają, iż standard pracy socjalnej wymaga gruntownej

rewizji ze względu na [brak spójności](#). Ogranicza ją dodatkowo znikome wykorzystanie aparatu pojęciowego i koncepcyjnego polskich typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego przyjętych jako założenia dla Modelu GSWB. Argumenty świadczące na rzecz powyższego podsumowania są następujące:

Szczególna grupa „odbiorców”

Argumentem przywołanym w standardzie na rzecz specjalistycznego potraktowania metody pracy socjalnej z ludźmi bezdomnymi i zagrożonymi bezdomnością jest fakt koncentracji w ich sytuacji wielu problemów, który zdaniem autorów czyni z nich grupę unikalną wśród pozostałych klientów pomocy społecznej:

„Osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością ze względu na całą gamę różnorodnych problemów wymagają bowiem pomocy w szerszym obszarze aniżeli przeciętna osoba (inna kategoria klientów) (str. 70)

Nie jest to prawdą. Osoby nie doświadczające bezpośredniej bezdomności lub zagrożenia nią również mogą być dotknięte wieloma problemami (np. mieć zaburzenia lub choroby psychiczne, doświadczać przemocy w rodzinie, być uzależnionym od hazardu lub alkoholu, nie radzić sobie w związku z partnerką czy partnerem), których kompozycja może być nieco inna, choć nie mniej „bogata”. Można też sobie wyobrazić ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, którzy nie są dotknięci wieloma powiązаныmi problemami tylko jednym np. nie potrafili mądrze wybrać spośród ofert różnego rodzaju pożyczek i kredytów, przez co popadli w długi a może nawet spiralę zadłużenia. Zaczęli zaniedbywać opłacanie czynszu. Brak umiejętności podejmowania racjonalnych decyzji finansowych jest ich jedynym problemem.

Pewna specyfika związana z nagromadzeniem problemów i ich głębokością jest widoczna w odniesieniu do grupy ludzi trwale czy też chronicznie bezdomnych będących od lat klientami systemu pomocy dla bezdomnych. W rozdziale 2 grupę tę określiłam grupą ‘modalnych’ użytkowników usług z tytułu bezdomności. W pracy z tą grupą pewnie można wskazać specyficzne narzędzia, które można jakoś wystandaryzować. To właśnie działania wobec tej grupy są przedmiotem standaryzacji w GSWB, choć opis standardu został obudowany deklaracjami sugerującymi, iż jest on adresowany do grupy znacznie szerszej (definicja odbiorców, str. 81). Jego faktyczna konstrukcja tego nie potwierdza, standard jest w związku z tym [niespójny zarówno wewnątrznie](#) jak i z założeniami modelu, w świetle których bezdomność oznacza znalezienie się w różnych sytuacjach mieszkaniowych zdefiniowanych w polskich typologiach bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Bezdomność jest definiowana przez sytuację mieszkaniową a nie cechy osób oraz ma charakter dynamiczny, oznaczający zmienność sytuacji mieszkaniowych doświadczanych przez większość członków tej grupy w trakcie historii ich bezdomności. Nie każda osoba, która znalazła się w jednej z sytuacji ETHOS będzie posiadała wieloproblemową diagnozę oraz nie tylko osoby znajdujące się w sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego mogą posiadać diagnozę wieloproblemową.

W świetle obecnie obowiązującej Ustawy o pomocy społecznej zastosowanie szerokiej typologii bezdomności, tak naprawdę wyklucza specjalizację pracy socjalnej wobec grupy spełniającej definicję, bowiem mogą się w niej znaleźć osoby doświadczające prawie wszystkich trudnych sytuacji życiowych ujętych w ustawie. Ilustruje to tabela 2. W pierwszej kolumnie znajdują się trudne sytuacje z ustawy, w drugiej sytuacji mieszkaniowe ETHOS, w których znalezienie się zazwyczaj z nią koreluje. Potwierdzają to badania i doświadczenia praktyków np. ofiary przemocy w rodzinie przebywają zarówno w przestrzeni publicznej, w specjalistycznych schroniskach dla kobiet, ośrodkach

receptyjnych dla uchodźców, tymczasowo u rodziny lub przyjaciół, figurują także w kartotekach policyjnych. Są to tylko najbardziej oczywiste przykłady sytuacji mieszkaniowych, w których się znajdują. Nie można wykluczyć, że ofiary przemocy w rodzinie nie doświadczają i pozostałych sytuacji.

Tabela 2. Trudne sytuacje życiowe a sytuacje mieszkaniowe z polskich definicji GSWB

| | |
|---|---|
| Trudna sytuacja życiowa art. 7 Ustawa o pomocy społecznej | Sytuacje mieszkaniowe ujęte w polskich typologiach bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS |
| Ubóstwo | Wszystkie |
| Sieroctwo | wszystkie, w szczególności 1.1, 6.3, 8.1, 11.1, |
| Bezdomność | Wszystkie |
| Bezrobocie | Wszystkie |
| Niepełnosprawność | wszystkie, w szczególności 1.1, 7.1, 7.2 |
| długotrwała lub ciężka choroba | wszystkie, w szczególności 1.1, 7.1, 7.2 |
| przemoc w rodzinie | wszystkie, w szczególności 1.1, 4.1, 5.1, 8.1, 10.1, |
| potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności | 4.1, 5.1, 5.2, 13.1, |
| bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych | Wszystkie |
| trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą | Wszystkie, w szczególności 5.1, 5.2, 8.2, 8.3, 12.1, |
| trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego | Wszystkie, w szczególności 6.1 |
| alkoholizm lub narkomania | Wszystkie |
| zdarzenia losowe i sytuacja kryzysowa | Wszystkie |
| kłęski żywiołowe lub ekologiczne | Wszystkie |

Dla spójności modelu oraz samego standardu konieczne jest wyciągnięcie konsekwencji wynikających z faktu szerokiego definiowania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wynikającego z ETHOS oraz dostosowanie standardu pracy socjalnej do niego. Wymaga to zmiany standaryzowanego obszaru. W obecnej wersji standard należy uznać za **niespójny legislacyjnie** (z obowiązującym systemem prawnym).

Niewłaściwe dobranie standaryzowanego obszaru

Wiele zaleceń ujętych w standardzie pracy socjalnej ma charakter uniwersalny. Metoda indywidualnego przypadku sprawdza się w każdej sytuacji wymagającej pracy socjalnej. Tryb postępowania będący zasadniczą częścią standardu (Zakres czynnościowy realizatora pracy socjalnej zgodnej ze standardem, str. 84) podobnie.

Pracownik socjalny spotykający na swojej drodze ofiarę przemocy w rodzinie może stosować taki sam tryb pracy jak spotykając osobę mieszkającą w schronisku dla bezdomnych, która znalazła się tam w wyniku przemocy w rodzinie. Podobnie w przypadku uchodźców, opuszczających zakłady karne, obciążanych konfliktem w rodzinie itd. Niepotrzebne przyklejanie „specjalistycznej łatki” jest widoczne w wielu miejscach standardu. Czy „informowanie” (str. 91) albo poradnictwo mają jakąkolwiek specyfikę wobec tego samego rodzaju działań kierowanych do innych grup ludzi objętych pracą socjalną? Czym różni się stosowanie metody indywidualnego przypadku wobec różnych grup klientów pomocy społecznej?

Jedynym czynnikiem specjalistycznym jest sytuacja mieszkaniowa. Jeśli widzimy potrzebę stworzenia specjalistycznego standardu powinien on być skoncentrowany na niej i obejmować narzędzia związane tylko z tą sferą np.: (1) wystandaryzowane narzędzie do diagnozowania sytuacji mieszkaniowej, potrzeb mieszkaniowych, (2) wskazówki pozwalające na dobranie

najodpowiedniejszej do indywidualnej sytuacji formy pomocy mieszkaniowej (schronisko, noclegownia czy praca i samodzielny wynajem, albo „housing first”); (3) wskaźniki monitorowania zmian w sytuacji mieszkaniowej w wyniku interwencji (pracy socjalnej); zalecenia systemowe umożliwiające realizację standardu w tym obszarze.

Pewne elementy tak zdefiniowanego standardu znajdują się w różnych miejscach półproduktu GSWB, np. zalecenia dotyczące rodzaju odbiorcy usług ujętych w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, choć są one poczynione jakby od drugiej strony. Definiuje się jaki profil odbiorcy pasuje do danej formy pomocy, a nie jaka forma pomocy jest najbardziej adekwatna dla klienta o określonej diagnozie indywidualnej. Standard pracy socjalnej mógłby opisywać właśnie tę drugą perspektywę. Elementem idącym w tym kierunku jest określenie „pakietu socjalnego” który powinien być zapewniony osobom w określonych sytuacjach mieszkaniowych (str. 93) choć trzeba przyznać, iż dotyczy on wyłącznie ludzi których sytuacja wymaga pomocy o charakterze interwencyjnym. Podobne „pakieety” powinny być określone dla ludzi w pozostałych sytuacjach mieszkaniowych. Częściowo zostały one opisane w działach określających zakres usług w standardzie mieszkalnictwa, streetworkingu i zdrowia. Jeśli oddzielne standaryzowanie pracy socjalnej ma mieć sens, to właśnie taki obszar powinien być jego przedmiotem, choć lepszym rozwiązaniem może być „standaryzowanie” tego obszaru w ramach pozostałych standardów GSWB.

W półprodukcie GSWB obszar regulowany przez standard pracy socjalnej pokrywa się zarówno ze standardem zatrudnienia i edukacji a także standardem streetworkingu. Wspieranie edukacji i zatrudnienia ludzi korzystających z pracy socjalnej jest jednym z jej integralnych obszarów z kolei istotą streetworkingu jest nie tyle specyficzna forma pracy socjalnej ile miejsce jej wykonywania. Streetworker – określany czasem pracownikiem socjalnym ulicy – aby dotrzeć do bezdomnego klienta opuszcza swoje biuro, tak samo jak starając się dotrzeć do osoby znajdującej się w domu opieki, czy też osoby prostytutującej się oczekującej na dworcu na klientów lub dziecka zaniedbywanego przez rodziców, spędzającego większość swojego życia na podwórku. Streetworking można uznać za standard pracy socjalnej realizowanej wobec osób znajdujących się w jednej z 13 sytuacji mieszkaniowych definiujących bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe. Fakty te świadczą [negatywnie o spójności wewnętrznej](#) standardu ponieważ istotne jego elementy pokrywają się z obszarami standaryzowanymi w innych częściach modelu.

Czy jest zatem coś szczególnego w pracy socjalnej adresowanej do ludzi znajdujących się w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, poza wskazówkami dotyczącymi doboru właściwej formy pomocy mieszkaniowej? Może są to procedury, zasady wpracowane przez organizacje pozarządowe w ramach projektów poświęconych mentoringowi, asystowaniu, „towarzyszeniu – akompaniowaniu” oraz „rzecznictwu” (w sensie rzecznictwa osobistego). Metody te zostały wypracowane przez organizacje w autorskich projektach w odpowiedzi na nieadekwatną jakość mainstreamowej pracy socjalnej adresowanej do określonej grupy klientów. Między sobą różnią się nieznacznie, może to właśnie ich część wspólna powinna stać się definicją specjalistycznej metody pracy socjalnej, o której systemową legitymizację polegającą na stworzeniu odpowiednich warunków implementacyjnych powinno się zabiegać w ramach modelowej propozycji GSWB?

Etyka i standard minimum

Świadczenie pracy socjalnej to zadanie szczególne realizowane w relacji, w której z jednej strony stoi pracownik socjalny, człowiek wykształcony, zatrudniony i pracujący z drugiej człowiek, którego sytuacja wskazuje, iż nie bardzo radzi sobie w życiu, a w każdym razie radzi sobie gorzej niż druga strona tej relacji. W przekonaniu klienta to od pracownika socjalnego zależy wiele aspektów jego losu

– może dostać zasiłek lub go nie dostać, może być regularnie kontrolowany na działce lub mieć względny spokój, itd. Jest to relacja nierówna, w której łatwo o nadużycia, arbitralność, manipulacje i grę pozorów, czego wiele przykładów znajdujemy w codziennej praktyce nie tylko w sferze bezdomności. Zmiana w jakości pracy socjalnej powinna polegać na profesjonalizacji relacji pomocy obejmującej rezygnację z wartościującego oceniania i kategoryzowania ludzi na tych, którzy chcą i nie chcą przyjąć wspierałomyślną pomocy, zasłużyli i nie zasłużyli na nią ze względu na określone przyczyny, wybrali bądź nie wybrali stanu w jakim się znajdują, spełniają określony profil klienta bądź nie²¹.

Jedynym kryterium kategoryzującym formy udzielanej pomocy powinny być dobrze zdiagnozowane potrzeby klienta (czasem przez specjalistów a nie pracownika socjalnego), a jedynym powołaniem pracownika socjalnego organizacja sposobów ich jak najlepszego diagnozowania i adresowania, prawdopodobnie z pomocą specjalistów wielu dziedzin w ramach systemu wykraczającego poza samą pomoc społeczną. Zwłaszcza w przypadku ludzi z diagnozą wieloprotblemową, pracownik socjalny powinien być raczej organizatorem niż wykonawcą pomocy. Celem nie jest rozwiązanie problemów pracownika, tylko klienta co wymaga właśnie jego decyzji. Jestem przekonana, że autorzy standardu chcieliby właśnie takiej zmiany, o czym świadczy kilka elementów standardu (pracownik jako koordynator, który czuwa nad całością, kieruje do specjalistów, monitoruje i spina działania w całość). Wiele elementów standardu jednak jest jednak świadectwem bardzo niepokojących założeń, legitymizujących niedopuszczalną postawę realizatorów pracy socjalnej. Należą do nich min. usprawiedliwianie nieadekwatności pomocy i jej nieefektywności różnymi „uwarunkowaniami”, traktowanie klienta z pozycji wyższości oraz czynienie realizatora – a nie klienta - centralnym punktem standardu. Czynniki te świadczą o braku spójności ze standardami etycznymi potwierdzonymi w polskim systemie prawnym, co należy interpretować jako **brak spójności legislacyjnej**. Argumenty na rzecz takiej oceny znajdują się poniżej:

Autorzy uznają, że np. „*konsekwencje ograniczeń, deficytów i dysfunkcji (zarówno fizycznych jak i psychicznych, szczególnie u osób długotrwale bezdomnych, osób bezdomnych niepełnosprawnych, chorujących psychicznie i uzależnionych)*” (str. 83) świadczą o degradacji osoby i każą przyjąć w pracy socjalnej cele ograniczone do „zapobiegania dalszej degradacji”. Wspieranie do samodzielności to cel zarezerwowany dla innej grupy ludzi. Kolejne rażące sformułowanie budujące atmosferę standardu:

„Postępowanie [standard pracy socjalnej] przedstawione jest w formie przewodnika metodycznego charakteryzującego sposób postępowania, poczynwszy od pierwszego spotkania z klientem, aż do zakończenia działania, gdy klient staje się w procesie udzielania pomocy równoprawnym partnerem” (Aneks, str. 390).

Klient w procesie udzielania pomocy staje się równoprawnym partnerem dopiero po zakończeniu działania? Kim jest zatem wcześniej? Kim jest pracownik socjalny wobec niego? Jak materializuje się w tym sformułowaniu „upodmiotowienie” klienta pomocy społecznej o którym wspomina się w definicji Modelu GSWB? I inny fragment:

„Optymalizacja pracy socjalnej na rzecz osoby bezdomnej oznacza min. (...) uszanowanie autonomii i godności klienta, (...), wdrożenie uregulowań prawnych oraz zadań i kompetencji ustawowych instytucji” (str. 84).

²¹ O „przemocy w pomocy” społecznej sporo wypowiedzi mieli liderzy Towarzystwa Psychoprofilaktycznego na konferencjach poświęconych temu zagadnieniu. Warto zwrócić uwagę na te wypowiedzi zastanawiając się nad jakością pracy socjalnej.

Uszanowanie autonomii i godności klienta oraz wdrażanie uregulowań prawnych to **warunki konieczne** a nie optymalne pracy socjalnej. Powinny być elementem standardu minimalnego a nie optymalnego i powinno to być jasno przez autorów podkreślone. Przyjęta definicja minimum standardu otwiera pole do nadużyć i znaczącego obniżania jakości pracy socjalnej usprawiedliwianego – w świetle standardu GSWB – min. „*realiami działalności pomocowej*” (str. 114) oraz „*uwarunkowaniami i preferencjami osób realizujących pracę socjalną*” (str. 114) oraz „*szczególnymi okolicznościami uniemożliwiającymi realizację pracy socjalnej zgodnej z przyjętym standardem*”! (str. 114). Czyli realizator pracy socjalnej ma się starać działać optymalnie, ale jeśli wystąpią jakieś „uwarunkowania” – autorzy standardu nie opisali ich pozostawiając ich określenie pełnej dowolności realizatora – to można pracować inaczej np. pomijając konieczność uszanowania godności klienta, o czym mówi wprost cytata ze str. 84. Analogiczne podejście przebija z definicji rezultatu pracy socjalnej zgodnej ze standardem:

„Rezultaty podejmowanych działań teoretycznie mogą być osiągnięciem zamierzonego celu, jednak w praktyce są zależne od konkretnych działań realizowanych przez danego klienta oraz okoliczności (sytuacji życiowej danej osoby, ale także gospodarczej sytuacji kraju i społecznej sytuacji na określonym terenie). Rezultaty zależą także od możliwości i sytuacji osoby bezdomnej/zagrożonej bezdomnością (str. 115).

Rezultat **jest** osiągnięciem zamierzonego celu a nie *teoretyczną możliwością*. Jest oczywiste, że rezultat zależy od działań i „okoliczności” w sytuacji klienta – właśnie do możliwości klienta powinien być dostosowany. Określenie „okoliczności” to przedmiot zindywidualizowanej diagnozy, a działania są główną substancją tworzenia i wdrażania plan pomocy. Rezultat traktowany jako teoretyczna możliwość tego procesu daje realizatorowi możliwość zakładania *ex ante*, iż zarówno indywidualna diagnoza jak i plan działań mogą być niedobre. Można się starać osiągnąć rezultaty, ale są one wyłącznie teoretyczne, więc **wyjdzie jak wyjdzie** i będzie to jak najbardziej zgodne ze standardem GSWB. W jaki sposób promowanie takiego podejścia ma się przełożyć na podwyższenie jakości usługi?

Z jakiego powodu w opisie procesu informowania o uprawnieniach i możliwościach uzyskania wsparcia (str. 91) zaznaczono, iż „**Udzielenie kompetentnej i rzeczowej informacji oznacza jednocześnie: (...) stworzenie możliwości zaspakajania potrzeby lub rozwiązania problemu; stworzenie możliwości objęcia zinstytucjonalizowaną pomocą (...)**”? Udzielenie informacji to po prostu udzielenie informacji. Stworzenie możliwości zaspokojenia potrzeby oraz tym bardziej rozwiązania problemu zazwyczaj wymaga znacznie więcej, począwszy od biletu komunikacji miejskiej skończywszy na terapii uzależnień (schroniska nie przyjmują osób pod wpływem alkoholu itd). Kompetentnie i rzeczowo przekazana informacja o placówkach nie musi oznaczać stworzenia możliwości objęcia zinstytucjonalizowaną pomocą, bowiem pomoc ta może mieć charakter nieodpowiedni do potrzeb i możliwości poinformowanego klienta. Tymczasem realizator pracy socjalnej zgodnej ze standardem będzie mógł uznać, iż „*stworzył klientowi możliwość*”. Stąd już tylko krok do stwierdzenia, że jeśli klient z możliwości nie skorzystał to znaczy, że nie chciał, czyli wybrał pozostawanie poza systemem pomocy... Standard pracy socjalnej w bezdomności powinien przeciwdziałać takiemu podejściu, a nie je legitymizować.

Wyżej wskazane założenia świadczą o dopuszczeniu przez autorów standardu nieakceptowalnej postawy realizatorów wobec osób zmuszonych do korzystania z ich wsparcia. Założenia te w moim odczuciu uzasadniają całkowite odrzucenie proponowanego standardu. Jego celem miała być poprawa sytuacji i upodmiotowienie ludzi doświadczających bezdomności i wykluczenia

mieszkańcowego a nie legitymizacja braków i niedociągnięć obecnego systemu pracy socjalnej i warunków działania świadczących ją osób. Kryterium **spójności organizacyjnej**, którą można uznać za **wysoką**, zdominowało potrzebę spełnienia **kryterium spójności wewnętrznej (niska)** (z zasadą upodmiotowienia w szczególności) oraz **spójności legislacyjnej (niska)** z systemem prawnym gwarantującym ludziom podmiotowość i godne traktowanie bez względu na trudną sytuację w jakiej mogli się znaleźć.

Stosowanie polskich typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

Typologie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego są bardzo słabo wykorzystane w standardzie, co świadczy o **braku spójności wewnętrznej**. Autorzy nie odwołują się do nich nawet w miejscach, w których zbieżność z zastosowanymi terminami jest oczywista np. osoby zagrożone bezdomnością: z powodu eksmisji, opuszczenia placówki stacjonarnej (zakład karny, placówka opiekuńczo wychowawcza) (tabela nr 1 str. 73) oraz definicja odbiorców pracy socjalnej zgodnej ze standardem ze str. 81. Część wymienionych „profilów klienta” i kategorii odbiorców wprost odpowiada określonym sytuacjom ETHOS, choć jedna z nich została przez autorów definicji z rozdziału 1 Modelu sklasyfikowana jako bezdomność (opuszczenie placówki stacjonarnej, zakład karny) a pozostałe jako wykluczenie mieszkaniowe (min. opuszczenie placówki stacjonarnej, dom dziecka). Czy często w standardzie pracy socjalnej używany termin „zagrożenia bezdomnością” jest tożsamy z „wykluczeniem mieszkaniowym” zdefiniowanym w polskiej typologii? Jak do polskich typologii ma się podział klientów specjalistycznej pracy socjalnej kierowanej do osób bezdomnych na różne profile, w szczególności wyodrębniane na podstawie kryterium woli bądź zdolności klienta do różnych działań np. samodzielności życiowej (tabele z wykazami przykładowych czynności i metod pracy z klientami o określonym profilu str. 72-77). Kto i w jaki sposób stwierdza fakt posiadania bądź osiągnięcia zdolności do podjęcia zatrudnienia czy zdolności do samodzielności życiowej? Co ona tak dokładnie oznacza dla metodyki pracy socjalnej? Są to pytania, na które w standardzie nie znajduję odpowiedzi.

Przejrzystość

Standard jest przedstawiony zarówno w części głównej „Modelu” jak i w Aneksie. W licznych tabelach podjęto próbę porządkowania bardzo różnych sfer pracy socjalnej według różnych kryteriów min. profilu klienta, sytuacji mieszkaniowej (zagrożenie bezdomnością oraz bycie w placówce lub na ulicy) celów ogólnych, celów szczegółowych (ratowniczy, kompensacyjny, protekcyjny, promocyjny i inne) oraz trybu postępowania. Dodatkową strukturą z założenia „porządkującą” prezentację standardu jest schemat prezentacji wszystkich standardów w Modelu GSWB (opisany na str. 388 Modelu). Taka prezentacja standardu jest mało przejrzysta. Próby systematyzowania – prawdopodobnie ze względu na ich liczbę - nie owocują formułą porządkującą lekturę i ułatwiającą dotarcie do wiedzy, którą autorzy chcieli się podzielić. Sformułowania typu „zakres czynnościowy realizatora pracy zgodnej ze standardem” przed zrozumieniem wymagają naprawdę dłuższej chwili namysłu, z kolei sformułowania typu „wyjście z informacją do klienta” rażą formą. Wiele w moim przekonaniu najistotniejszych wskazówek wynikających ze specyfiki pracy socjalnej z ludźmi w sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego znajduje się w aneksie w dziale pt. „Praktyczne wskazówki do realizacji pracy socjalnej zgodnej ze standardem” czyli na samym końcu rozdziałów prezentujących standard. Zrozumienie czym jest praca socjalna zgodna ze standardem wymaga wielokrotnego przeczytania materiału, nauczenia się na pamięć struktury opisu oraz przyporządkowania komunikatów dotyczących tego samego a znajdujących się w różnych miejscach opisu.

W rozumowaniu leżącym u podstawy standaryzacji pracy socjalnej wobec osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w ramach Modelu GSWB jest wewnętrzna sprzeczność: jeśli przyjmujemy szeroką definicję/typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego opartą o sytuacje mieszkaniowe a nie cechy osób, przyjmujemy do wiadomości fakt, iż wewnętrzne zróżnicowanie ludzi pod względem cech i potrzeb nie musi pokrywać się ze zróżnicowaniem sytuacji mieszkaniowej. Jeśli kryterium wyróżniającym ludzi bezdomnych spośród innych grup klientów pracy socjalnej jest sytuacja mieszkaniowa, to specjalistycznej standaryzacji powinny podlegać działania związane z sytuacją mieszkaniową np. diagnoza potrzeb mieszkaniowych i sposób dobrania najefektywniejszej formy pomocy np. dla kogo noclegownia, dla kogo schronisko a dla kogo „housing first”. Wszelkie działania z zakresu pracy socjalnej związane z cechami osób np. niepełnosprawnością, bezradnością, uzależnieniem, ubóstwem będą takie same dla wszystkich klientów bez względu na sytuację mieszkaniową: tryb postępowania realizatora jest uniwersalny. Nie musi być zatem standaryzowany w ramach specjalistycznego standardu.

Uważam, iż sformułowanie bardziej szczegółowych rekomendacji poprawiających wewnętrzną spójność standardu jest bezzasadne. Wewnętrzne sprzeczności oraz założenia etyczne, którymi jest prześlągnięty stanowią dostateczną przesłankę ku takiemu wnioskowi. Standard wymaga gruntownej rekonstrukcji. Alternatywnym rozwiązaniem jest zrezygnowanie z budowania standardu w tym obszarze z jednoczesnym (niewielkim) rozbudowaniem określonych elementów opisu innych standardów (e szczególności zakresów usługi w mieszkalnictwie i pomocy doraźnej, streetworkingu, oraz zatrudnienia i edukacji).

Standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej

Standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej jest opisany w sposób przejrzysty, przyjęta struktura umożliwia czytelnikowi szybkie zrozumienie pomysłu oraz łatwe odnajdywanie wybranych elementów. Poszczególne formy pomocy/rozwiązania opisane są klarownie i informatywnie spełniając wymóg stawiany przed publikacjami o charakterze poradniczym. Osoba zainteresowana zorganizowaniem jednej z ujętych w standardzie form pomocy, czytając standard uzyska potrzebną wiedzę. Ujednoliconą strukturę prezentacji standardów modelu GSWB (str. 388) znajduje w tym przypadku dobre zastosowanie.

Ze względu na kryterium spójności kilka elementów standardu wymaga poprawienia, uzupełnienia lub rekonstrukcji. Dotyczą one sposobu charakteryzowania modeli funkcjonowania sieci pomocy, trójfilarowości, mierzenia efektywności oraz standardów fizycznych.

Błędna charakterystyka modeli funkcjonowania sieci pomocy

Po pierwsze, błędnie przytoczono i scharakteryzowano „modele funkcjonowania sieci pomocy” – [brak spójności \(systemowej? Programowej?\)](#) z wiedzą o systemach wsparcia wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. W standardzie wyróżniono cztery modele: palety, drabinkowy, „najpierw mieszkanie” oraz wspólnotowy. Autorzy nie wyjaśniają klarownie czym jest „model funkcjonowania sieci pomocy” – z lektury wynika, że jest to coś, co pozwala z różnych form pomocy opisanych w standardzie uczynić lokalny system:

„Działanie różnych typów placówek dla osób bezdomnych według zakładanych standardów założonych poniżej umożliwia tworzenie systemu pomocy osobom bezdomnym. Sieć pomocy w obszarze placówek dla osób bezdomnych powinna działać w oparciu o różne modele mieszkalnictwa, zakwaterowania i pomocy doraźnej” (str. 178).

Żaden z opisanych modeli tego ‘czegoś’ czyli mechanizmu łączenia różnych wystandaryzowanych form pomocy w system nie posiada, choć dwa pierwsze są najbliższe. Do zbudowania systemu, nie wystarcza wystandaryzowanie zbioru elementów, które mogłyby być wykorzystane do jego budowania.

Model palety i model drabinkowy definiują zasadę prowadzenia klienta przez system usług. W modelu palety zakłada się indywidualną diagnozę i dostosowanie usługi do aktualnych potrzeb klienta, w modelu drabinkowym zakłada się uzależnienie możliwości korzystania z usługi od zakończenia określonego etapu w terapii, który jest związany z określoną formą pomocy mieszkaniowej. Warto zaznaczyć, że pochodzący ze Szwecji model drabinkowy został wypracowany przez specjalistów zajmujących się problemem mieszkaniowym w odpowiedzi na lokalny charakter zjawiska. Lokalnie problem mieszkaniowy był silnie skorelowany z uzależnieniem od narkotyków – większość osób korzystających z pomocy z tytułu bezdomności było jednocześnie poddanych terapii uzależnień od narkotyków. System drabinkowy został wymyślony nie tyle jako odpowiedź na problem mieszkaniowy ile narkomanii – wydawało się, że uzależnienie „awansu” do nieco lepszych warunków mieszkaniowych będzie motywowało do podejmowania kolejnych kroków w terapii uzależnień. Z czasem okazało się, że pomysł był nietrafiony, ponieważ bardzo mało osób docierało do ostatnich szczebelków drabiny czyli samodzielnych mieszkańców. Większość osób po prostu wypadała z systemu znacznie wcześniej. Model ten miał zatem charakter lokalny (był odpowiedzią na lokalne uwarunkowania) i jednocześnie okazał się nieefektywny. Przenoszenie go do Modelu GSWB wydaje mi się w tym kontekście dość ryzykowne. Znacznie ciekawszy jest model palety, który wydaje się zgodny z założeniem, iż skuteczna pomoc musi się wiązać z rzetelną i zindywidualizowaną diagnozą jako podstawą doboru najlepszych form pomocy, które z kolei powinny być dostępne w gamie odpowiadającej wszystkim problemom, mogącym wyniknąć w diagnozie. Żaden z tych modeli nie jest jednak mechanizmem pozwalającym na uczynienie z wystandaryzowanych form pomocy systemu lokalnego. To, że gama usług ma być dostosowana do potrzeb lub to, że usługi są hierarchiczne i korzystanie z nich opiera się o zasadę awansu nie daje lokalnym interesariuszom żadnej wskazówki dla doboru odpowiedniej do lokalnych potrzeb kompozycji systemu.

Usługa „Najpierw mieszkanie” nie jest modelem funkcjonowania sieci pomocy, tylko specjalistyczną usługą kierowaną do ludzi z określoną wielopropblemową diagnozą obejmującą zaburzenia lub choroby psychiczne oraz inne dodatkowe problemy, wśród których często zdarza się chroniczna bezdomność oraz udokumentowane „nie radzenie sobie” w tradycyjnych wieloosobowych placówkach. Usługa opiera się o założenie, iż ludzie o określonej diagnozie będą w stanie pracować nad samodzielnością mieszkaniową dopiero gdy uzyskają poczucie bezpieczeństwa mieszkaniowego. Stabilizacja mieszkaniowa jest warunkiem pracy nad wychodzeniem z bezdomności. Doświadczenia nowojorskie wskazują, iż w przypadku ludzi o takiej właśnie diagnozie ta forma pomocy jest zarówno bardziej skuteczna niż inne (spora część ludzi dochodzi do etapu pełnej samodzielności mieszkaniowej) jak i od nich tańsza, choć w rachunku tym porównuje się wszystkie koszty generowane przez pozostawianie ludzi o określonej diagnozie poza systemem pomocy mieszkaniowej (koszty pobytów w schroniskach i noclegowniach, na szpitalnych oddziałach ratunkowych, w aresztach i zakładach karnych, generowane mandaty itd.). Opisując tę formę pomocy podkreśla się, iż *najpierw* nie oznacza *tylko*: mieszkanie jest warunkiem wstępnym ale integralnym elementem usługi jest zapewnienie profesjonalnego i wielospecjalistycznego wsparcia realizowanego przez zespoły środowiskowe. Pomysł tej usługi zrodził się w środowisku psychiatrów i taki też przede wszystkim charakter ma wsparcie środowiskowe. Wydaje mi się, że poszukując możliwości wdrożenia tej usługi w Polsce w sposób systemowy trzeba skorelować ją przede wszystkim z polityką dotyczącą zdrowia

psychicznego. W standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej usługa/forma pomocy „Najpierw mieszkanie” powinna być przedmiotem standaryzacji tak samo jak schronisko czy noclegownia dla bezdomnych.

Cechą systemu, która może być w pewnym stopniu uznana za wyznacznik „modelu funkcjonowania sieci pomocy” jest zasada „Housing led”, w świetle której to pomoc o charakterze mieszkaniowym powinna być głównym filarem systemu wychodzenia z bezdomności. Zasada na bynajmniej nie oznacza postulat, iż każdy człowiek w sytuacji bezdomności bez względu na swoją aktualną sytuację życiową, zdrowotną czy jakkolwiek powinien otrzymać mieszkanie. Alternatywną zasadą jest „Employment led” czyli skoncentrowanie systemu wychodzenia z bezdomności wokół integracji społecznej i zawodowej, zakładając, że człowiek zintegrowany i zatrudniony będzie w stanie swój problem mieszkaniowy rozwiązać samodzielnie albo przynajmniej poza systemem wsparcia z tytułu bezdomności. Zasada „Employment led” od lat charakteryzuje polski system wychodzenia z bezdomności. Również układ standardów w Modelu GSWB zdaje się dążyć w tę stronę, o czym świadczy min. mały udział stricte mieszkaniowych form pomocy opisanych w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, o czym w dalszej części podrozdziału.

Autorzy standardu w opisie Modelu „najpierw mieszkanie” kompletnie pomylili usługę z cechą systemu tworząc absolutnie sztuczny konstrukt zawierający tezy nie dające się przypisać do żadnej z nich (np. cały pierwszy akapit opisu, str. 182). Opis modelu II w aktualnej wersji powinien zostać w całości usunięty i zastąpiony właściwą charakterystyką podejścia „Housing led”.

Podobny błąd uznania specjalistycznej usługi za model funkcjonowania sieci pomocy popełniono w przypadku domu wspólnotowego. Rodzaj usługi skategoryzowanej jako „wspólnotowy model sieci pomocy” nie jest modelem tylko szczególną formą pomocy mieszkaniowej, tak samo jak schronisko, noclegownia czy mieszkanie chronione. Powinien być włączony do standardu i opisany jako jedna z placówek stacjonarnych lub samodzielnego zamieszkania. Zupełnie nie rozumiem, która z cech tej formy pomocy – określanej wszak wprost domem wspólnotowym przez autorów standardu – kazała skategoryzować ją jako „model funkcjonowania sieci pomocy”. W jaki sposób dom wspólnotowy układa w system usługi wystandaryzowane w dalszej części dokumentu?

Błędy w charakterystyce modeli pomocy mogą być łatwo poprawione poprzez usunięcie oraz uzupełnienie opisów we wstępnej części standardu według powyższych wskazówek. Zastosowany podział nie był ściśle powiązany z pozostałymi elementami standardu, dlatego odpowiednia zmiana w opisie wstępnym wystarczy.

Trójfilarowość

Wyjaśnienia dotyczące różnicy między usługą „Najpierw mieszkanie” a cechą systemu „Housing led” pozwalają na płynne przejście do drugiego elementu standardu wymagającego nie tyle przekształcenia ile uzupełnienia. Gama form pomocy wystandaryzowana w rozdziale zawiera bardzo podstawowe usługi o charakterze mieszkaniowym. W niektórych systemach pomocy nawet mieszkania wspierane rozproszone uznawane są za formę wsparcia z zakresu interwencji, czyli jednak pomocy doraźnej. Tymczasem, to właśnie brak pomocy mieszkaniowej jest najbardziej dotkliwą barierą w wychodzeniu z bezdomności w Polsce. To tego rodzaju działania powinny się w standardzie znajdować jeśli ma on sprostać kryterium trójfilarowości. W obecnej wersji [spójność standardu](#) z zasadami przyjętymi dla modelu należy uznać za [ograniczoną](#). Proponuję po pierwsze przeniesienie usługi o nazwie „Mieszkania wspierane zespolone” do działu placówek stacjonarnych. Dział placówek samodzielnego zamieszkania powinna otwierać usługa mieszkań wspieranych rozporoszonych, której

towarzyszą dodane wystandaryzowane opisy innych usług o charakterze samodzielnego ale wspieranego zamieszkania min. „najpierw mieszkanie”, agencja najmu społecznego, wspierane mieszkania socjalne według praktyki wolskiej „Drugiej szansy”.

W opisie standardu autorzy nie wskazali powiązania z polityką trójfilarową oraz polskimi typologiami bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, co ma znaczenie dla oceny spójności standardu z założeniami modelu GSWB. Brak ten dotyczy jednak prezentacji a nie samej konstrukcji co sprawia, że w moim przekonaniu może być łatwo uzupełniony, w sposób który zagwarantuje spajającą obecność definicji Modelu w treści standardu. Należy dopisać uzupełnienie np. wzorowanego na podrozdziale 2.6 „Zakres przedmiotowy – płaszczyzny funkcjonowania partnerstwa” (str. 44) Standardu partnerstwa lokalnego, w którym poszczególne formy pomocy zostaną przypisane do sytuacji mieszkaniowych ujętych w ETHOS oraz trzech filarów. Wykonanie tej pracy pozwoli na zorientowanie się w jakim stopniu proponowane formy pomocy wypełniają definicyjny postulat trójfilarowości modelu i definiowania zjawiska w oparciu o polskie typologie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.

W tym kontekście jeden akapit chciałabym poświęcić omówieniu standardów noclegowni i schroniska jako podstawowych obecnie form pomocy „mieszkaniowej” dla ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. W praktyce i powszechnym przekonaniu przeniesionym do standardu mieszkalnictwa i pomocy doraźnej noclegownia to takie trochę tańsze schronisko, w którym kadra może być nieco mniej specjalistyczna, metraż na osobę nieco mniejszy i ogólnie warunki fizyczne nieco gorsze, co by zachęcić użytkowników do korzystania „z bardziej zaawansowanych” i „bardziej luksusowych” form pomocy. (Najniżej w hierarchii stoi ogrzewalnia). Jest to odzwierciedlenie podejścia drabinkowego hierarchizującego usługi wg kryterium zaawansowania procesu wychodzenia z bezdomności mierzonego chęcią do współpracy z kadrami pomocową. Tymczasem dla trójfilarowej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, w szczególności dla prewencji, celowe może być uczynienie właśnie z ogrzewalni i noclegowni, ale też jadłodajni, miejsc gwarantujących dostęp do najbardziej specjalistycznej, szerokiej i konkretnej pomocy. Są to bowiem usługi pierwszego rzędu, do których trafiać będą osoby doświadczające sytuacji bezdomności po raz pierwszy w życiu (do schroniska przewidziane jest skierowanie). Szybka, specjalistyczna i zindywidualizowana reakcja może zapobiec „wsiąkaniu” w system, co samo w sobie znacznie utrudnia przyszłą integrację. Przy takim podejściu noclegownia może się okazać znacznie droższa niż schronisko, ale też znacznie efektywniejsza w „usamodzielnianiu” swoich użytkowników. Jedynie takie elastyczne podejście do noclegowni, ale i innych form pomocy opisanych w standardzie dawałoby dowolność społecznościom lokalnym w podejmowaniu decyzji dotyczących drabinkowego czy też paletowego charakteru wdrażanego lokalnie modelu funkcjonowania sieci pomocy. Sztywne określenie standardów kadrowych i fizycznych taką możliwość ogranicza. Kryterium [wysokiej spójności organizacyjnej](#) zdominowało pozostałe.

Zastanawiam się także, gdzie przy tak zdefiniowanych profilach odbiorców usług określonych w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, miałyby trafiać osoby, które np. z powodu niepełnosprawności fizycznej nie są „zdolne do samoobsługi”? Warunek ten został wprowadzony do wszystkich stacjonarnych form pomocy ujętych w standardzie. Czy wszyscy niepełnosprawni bezdomni mają być skoszarowani w specjalistycznych placówkach dla „chorych bezdomnych” przewidzianych w standardzie zdrowia? Jeśli tak, [negatywnie](#) ocenić należy [spójność legislacyjną](#) standardu z regulacjami zabraniającymi dyskryminacji osób niepełnosprawnych. Wydaje się, że takie podejście jest pochodną trudnych warunków infrastrukturalnych (trudności lokalowe i kadrowe) w jakich funkcjonują obecnie organizacje pozarządowe prowadzące placówki dla osób w sytuacji

bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Legitymizowanie takiego stanu poprzez zaakceptowanie go w standardzie, ponownie **maksymalizuje spójność organizacyjną minimalizując spójność legislacyjną** (w odniesieniu do regulacji antydyskryminacyjnych). Założeniach przyszłego systemu powinny podkreślać fakt konieczności spełniania przez noclegownie, schroniska i inne placówki „dla bezdomnych” tych samych standardów w tej sferze, co inne obiekty użyteczności publicznej.

Mierzenie efektywności

Dla **zwiększenia spójności programowej** standardu warto zastanowić się nad uporządkowaniem miar efektywności przypisanych do każdego rodzaju wystandaryzowanej formy pomocy. Zazwyczaj jest ich wiele. Nie wiadomo w jaki sposób uzyskane poziomy poszczególnych miar mają przełożyć się na ostateczną ocenę czy forma pomocy jest czy nie jest efektywna, ani też jak ocenić czy system z nich zbudowany jest czy nie jest efektywny. Pomocne wydaje się systematyczne podzielenie wskaźników na oceniające przebieg pracy/działania tzw. miary „*performance*” od wskaźników rezultatów działania „*outcomes*”. Autorzy zaproponowali znacznie więcej wskaźników pierwszego rodzaju, które oceniają raczej sposób pracy instytucji niż jej skuteczność w udzielaniu wsparcia ludziom korzystającym z ich pomocy. Warto zastanowić się nad miarami rezultatów – będzie to przedmiotem oddzielnej rekomendacji dotyczącej mierzenia efektywności systemu wsparcia. Miary rezultatu są konieczne aby wprowadzając standard ‘nie wylać dziecka z kąpielą’. Potrafię sobie wyobrazić schronisko – znam nawet takie więc nie muszę sobie wyobrazać, ale może ich być więcej – które nie spełnia określonego w GSWB standardu fizycznego, przyjmuje bowiem większą liczbę mieszkańców i ma mniej ubikacji, nie jest też w stanie wykazać się wysokimi wynikami w wielu z przewidzianych wskaźników. Mimo tego ma dobre rezultaty: sporo osób opuszcza placówkę, zaczyna oraz kontynuuje samodzielne gospodarowanie, co jest przedmiotem skrupulatnego monitoringu ze strony kadry placówki. Potrafię sobie też wyobrazić schronisko z pojedynczymi pokojami, wykwalifikowaną kadrą itd. w którym przebywa grupa niesamowicie samotnych ludzi nie robiących żadnego postępu w trudnej pracy nad samodzielnością mieszkaniową. Mierzenie efektywności placówek w oparciu o wskaźniki „*performance*” błędnie określi efektywność formy pomocy. Stąd konieczne wydaje się dopracowanie wskaźników rezultatów lub przynajmniej klarowne ich wyodrębnienie i nadanie im odpowiedniej wagi dla całościowej oceny efektywności.

Perspektywicznym elementem standardu jest włączenie wymogu prowadzenia określonej dokumentacji do każdej ze standaryzowanych form pomocy. W szczególności ciekawe jest wprowadzenie obowiązku prowadzenia rejestru mieszkańców, karty mieszkańca i książki meldunkowej. Tego rodzaju systemy informacji mogą być podstawą dla budowania systemu gromadzenia informacji o ludziach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego opartego o metodę agregacji zastanych zindywidualizowanych danych osobowych. Wykorzystanie danych gromadzonych przez usługodawców do celów badania skali i podstawowych cech populacji dotkniętej bezdomnością lub wykluczeniem mieszkaniowym jest popularną strategią diagnozowania zjawiska stosowaną w wielu miejscach na świecie. Odpowiednia metodologia została opracowana i przetestowana również w Polsce w projektach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA z 2010 i 2011 roku, w których także opracowano przetestowano i wdrożono standard gromadzenia danych biwm oparty o typologię ETHOS oraz zmienne podstawowe w bezdomności wypracowane w międzynarodowym projekcie MPHASIS. Wykorzystanie danych gromadzonych przez usługodawców wymaga bowiem wprowadzenia standardu gromadzenia danych, do czego Model GSWB oraz standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej są bardzo dobrymi mechanizmami. W moim przekonaniu standard (oraz cały Model) powinien być uzupełniony o wytyczne dotyczące konkretnego standardu gromadzenia danych (np. gotowego i przetestowanego standardu STOCZNI)

w ramach różnego rodzaju dokumentacji wymaganej w świetle standardu. Zaznaczam jednak, że wprowadzając standard gromadzenia danych należy określić zakres danych, które powinny być gromadzone obligatoryjnie oraz dane dodatkowe. Kwestia wprowadzenia standardu gromadzenia danych będzie przedmiotem oddzielnej rekomendacji.

Standardy fizyczne

Oceniając standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej nie jestem w stanie określić [spójności organizacyjnej](#) zaproponowanych standardów fizycznych regulujących wielkość i zagęszczenie pomieszczeń, liczbę ubikacji itd. w placówkach różnego rodzaju. Wydaje się, iż są one znacznie wyższe niż przeciętnie spełniane w tego typu placówkach w kraju. Przyjęcie określonego poziomu standardu jest kwestią uznania – decyzja powinna być po prostu podjęta, ale po przeanalizowaniu jej wpływu na dostępność form pomocy. W tym celu konieczne wydaje się wykonanie symulacji, która pokaże ile placówek zostanie w kraju po zastosowaniu określonego poziomu standardu, jakie będą koszty dostosowania do poziomu wyznaczonego przez standard oraz kto mógłby je ponieść. Narzucanie standardów fizycznych bez wykonania symulacji wydaje mi się bardzo niebezpieczne. Przyjęte założenia, w szczególności dotyczące liczby miejsc, infrastruktury, metrażu na osobę wydają się mało spójne z możliwościami organizacji pozarządowych prowadzących większość placówek w Polsce. Spójność organizacyjna takiej propozycji może być ograniczona, ale potwierdzić to może jedynie wykonanie rzetelnego badania pod tym kątem.

Formy pomocy ujęte w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej oraz ich prezentacja wymagają pewnych poprawek, które starałam się określić wyżej, jednak po ich wprowadzeniu opisana gama będzie zasobem umożliwiającym wybieranie różnych rozwiązań/elementów dostosowanych do lokalnych wymogów polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Wykorzystanie gamy jako modelowego rozwiązania obejmującego zestaw obligatoryjnych w każdej gminie form pomocy z tytułu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego jest w tej chwili niemożliwe, ponieważ gama jest za szeroka – nie w każdej gminie potrzebne będą wszystkie opisane formy pomocy – i zbyt szczegółowo wystandaryzowana (nie wskazano zakresu obligatoryjnego minimum).

Standard zdrowia

Standard zdrowia jest przedstawiony przejrzysto. Wydaje się, iż wyczerpuje sytuacje spotykane przez pracowników systemu pomocy z tytułu bezdomności, które można przypisać do obszaru zdrowia. Poprawność przedstawionego materiału z punktu widzenia nauk medycznych może ocenić jedynie lekarz lub pielęgniarka, których kwalifikacje są niezbędne do określenia spójności przedstawionego materiału pod tym kątem. Dlatego nie jest ona wyłączona z zakresu niniejszej ekspertyzy. Prawdopodobnie spora część instrukcji włączonych do standardu zdrowia GSWB jest zawarta w standardowych podręcznikach z tej dziedziny.

Przedstawianie przedmiotowego materiału jako standardu usługi, który w sposób systemowy miałby być wykorzystany do budowania modelu pomocy wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego rodzi trzy wątpliwości: (1) związane z koniecznością standaryzowania tej sfery jako specjalistycznej w bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym; (2) adekwatności zaproponowanych rozwiązań do potrzeb; (3) komplementarności modelu pod kątem adresowania potrzeb ludzi w różnych sytuacjach mieszkaniowych.

(1) Ilustrację pierwszej wątpliwości można zacząć od instrukcji pielęgnacji czyraka (str. 275) w standardzie w obszarze przedmedycznej pomocy doraźnej (str. 268): z jednej strony jest ona wartościowa, ponieważ klarownie i pouczająco (sama bym z niej skorzystała, gdyby nie YouTube) opisuje postępowanie w sprawie, z drugiej nie dotyczy działania, które jest w jakikolwiek sposób szczególne w przypadku osób w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Niniejsza wątpliwość dotyczy wszystkich standaryzowanych procedur. Wyjątkiem może być standard w obszarze terapii oraz profilaktyki uzależnień od substancji psychoaktywnych osób bezdomnych (str. 254), tego jednak z powodu braku kwalifikacji specjalisty ds. uzależnień nie umiem ocenić. Znając jednak sytuację osób doświadczających różnych skrajnych sytuacji mieszkaniowych i posiadających problem uzależnienia, potrafię sobie wyobrazić, iż mogą one wymagać specjalistycznej terapii. Fakt ten musiałby jednak zweryfikować specjalista.

Działania opisane w przypadku czyraka są bardzo ważne, ich brak przy obecnym kształcie systemu wsparcia pozostawiłby wiele osób bez pomocy (co stawia pod znakiem zapytania zgodność innych standardów opisanych w obszarze zdrowia z realiami), jednak w modelu wyznaczającym nie tylko kierunki ale i kształt systemu przyszłego powinien wyraźnie być zaznaczony ich doraźny czy też przejściowy charakter. Docelowo pielęgnacją czyraka osoby bezdomnej powinna zajmować się pielęgniarka. Praca nad wychodzeniem z bezdomności powinna owocować włączeniem społecznym czyli min. włączeniem do ogólnego systemu służby zdrowia, pomocy społecznej, edukacji i zatrudnienia. System specjalistyczny powinien być na tyle duży i specjalistyczny aby to umożliwić i na tyle mały, aby tego nie zablokować wciągając w swoje tryby. Ten element standardu zdrowia idzie w kierunku wciągania, a nie włączenia.

Z drugiej strony pozostałe standardy opisane w standardzie zdrowia to nie tyle opisy usług, ile procedur, uprawnień i przepisów regulujących dostęp do różnego rodzaju świadczeń medycznych czy raczej pielęgniarских i „około-medycznych”. Nie stanowią one opisu specyficznej usługi adresowanej do ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego tylko raczej poradnik, jak wykorzystać istniejące przepisy na rzecz ludzi, którzy znaleźli się w szczególnej sytuacji mieszkaniowej. Z praktyki wiadomo, że brak zameldowania i innych atrybutów człowieka *'domnego'* jest często przyczyną wykluczenia z ogólnego (*generalistycznego*) systemu opieki zdrowotnej, stąd tego typu porady są bardzo istotne min. dla włączenia społecznego ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Takie podejście do standardu świadczyłoby o jego **(meta) spójności systemowej** oraz **spójności z zasadami przyjętymi dla Modelu (upodmiotowienia, definiowania poprzez typologie)**.

O zasadności specjalizacji mógłby świadczyć jeszcze fakt wyraźnego wskazania argumentacji, (sposobu wyegzekwowania), dzięki której osoba w różnych dziwnych sytuacjach mieszkaniowych mogłaby z przywołanych procedur skorzystać. Argumentacji takiej w opisie standardu brakuje – wykorzystanie procedur na rzecz osób bezdomnych jest traktowane jak oczywistość. Ich wskazanie byłoby z jednej strony świadectwem potrzeby specjalizacji działań dotyczących zdrowia w ramach Modelu adresowanego do ludzi bezdomnych oraz jednocześnie dążenia do przełamania tendencji (praktyki) do tworzenia wydzielonego systemu opieki zdrowotnej dla ludzi o nietypowej sytuacji mieszkaniowej. Istnienie takiego systemu jest faktem w wielu społecznościach lokalnych - dla ludzi chorych bezdomnych tworzy się oddzielne „specjalistyczne” placówki utrzymywane zazwyczaj z budżetów pomocy społecznej i prywatnych darowizn zamiast z budżetu służby zdrowia.

(2) Ostatnie stwierdzenie kieruje ku drugiej wątpliwości związanej z adekwatnością przedstawionych rozwiązań do realnej sytuacji. W świetle treści standardów przedstawiono w nich procedury już obecne w polskim prawie (miejsce umocowania usługi, podmioty realizujące usługę). Nie umiem tego

zweryfikować, ponieważ nie jestem specjalistą prawa medycznego/ubezpieczeń zdrowotnych, dlatego ocena pod kątem spójności legislacyjnej nie jest przedmiotem ekspertyzy. Przesłanką budzącą wątpliwości jest jednak fakt, iż znanych jest wiele sytuacji, w których z cytowanych przepisów nie udało się skorzystać właśnie z powodu skrajnej sytuacji mieszkaniowej i towarzyszących jej zazwyczaj okoliczności np. braku możliwości wylegitymowania się, obaw personelu szpitala dotyczących możliwości uzyskania refundacji kosztów świadczeń udzielonych osobom szybko opuszczającym szpital i innych (Porowska, Wygnańska, 2012). Zasadności tej przesłanki wydają się być również świadomi autorzy standardu włączając do niego standard przedmedycznej pomocy doraźnej.

Jeśli (a) w standardzie w obszarze zdrowia jedynie przytacza się istniejący stan prawny, to (standard) jest niewystarczający dla zapewnienia dostępu osób w sytuacjach mieszkaniowych ujętych w polskich typologiach posiadających potrzeby zdrowotne do usług zdrowotnych. W takiej sytuacji konieczne jest uzupełnienie standardu o brakujące usługi odpowiadające na niezaspokojone potrzeby i wzorowane na praktykach spotykanych w obecnym systemie np. specjalistycznej poradni zdrowia dla bezdomnych wg. modelu Stowarzyszenia „Lekarzy Nadziei”, specjalistycznych domach dla osób bezdomnych i chorych wg. modelu Wspólnoty „Chleb Życia”. Jeśli zaś (b) w ramach standardu projektowane są nowe rozwiązania powinny być one klarownie wydzielone i opisane również w działach opisujących umocowanie usługi, tak aby było jasne iż ich celem jest zmiana na lepsze obecnych realiów. W świetle powyższej wątpliwości standard może być albo wewnętrznie sprzeczny czyli **niespójny wewnętrznie, albo niespójny legislacyjnie i systemowo**. Z pewnością jednak jest w tej kwestii **mało przejrzysty**.

(3) Trzecia wątpliwość dotyczy komplementarności modelu GSWB w świetle przyjętej konstrukcji standardu zdrowia. Nie przewidziano w nim funkcjonowania specjalistycznej placówki stacjonarnej ani o charakterze ambulatoryjnym ani żadnej innej, której użytkownikiem (odbiorcą usługi) byłaby osoba posiadająca potrzeby zdrowotne. Jest to wartościowe podejście ze względów opisanych wcześniej. Jednak opisy standardów w obszarze zdrowia zakładają przebywanie ludzi, do których są adresowane w „placówkach dla osób bezdomnych” (zakres usług, str. 269, 291, kompetencje str. 251, adresaci działania str. 256). Tymczasem, w standaryzowanych stacjonarnych formach pomocy w obszarze mieszkalnictwa i pomocy doraźnej zakłada się, iż odbiorca usługi jest „zdolny do samoobsługi” (ogrzewalnia, noclegownia, schronisko). Konsekwentne traktowanie zaleceń oznaczałoby, iż osoby posiadające problemy zdrowotne i niezdolne do samoobsługi powinny trafiać do mieszkań wspieranych zespolonych i rozproszonych. W standardzie zdrowia zakłada się inaczej. Jest to wewnętrzna sprzeczność i **brak spójności**, które mogą spowodować, iż pewna grupa ludzi w szczególności w sytuacji bezdomności i jednocześnie chorych pozostanie poza systemem pomocy. Autorzy obydwu standardów powinni rozstrzygnąć tę kwestię.

W świetle przedstawionych wątpliwości szczegółowe rekomendacje dla standardu zdrowia są następujące: Wskazanie argumentów na rzecz wykorzystania opisanych procedur na rzecz osób w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego; Pokazanie klarownego sposobu egzekwowania przepisów wraz z sankcją wynikającą z ich nie przestrzegania; lub uzupełnienie standardu o usługi adresujące potrzeby ludzi wobec których procedury nie działają min. specjalistyczną poradnię zdrowia, schronisko specjalistyczne dla osób z potrzebami zdrowotnymi; Wskazanie obligatoryjności wypełnienia/zapewnienia realizacji procedur ujętych w standardzie zdrowia we wszystkich placówkach, do których trafiają osoby z potrzebami zdrowotnymi. Ponadto standardy, których treścią są przepisy i wskazówki dla sposobu ich lepszego egzekwowania na rzecz osób w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego powinny zostać opublikowane w formie poradnika i być

szeroko dystrybuowane, również w ramach akcji społecznych wymuszających ich pełne przestrzeganie. Jest to jedyny sposób ich systemowego wdrożenia. Standard zdrowia idzie w dobrym kierunku, w obecnej formie jednak się „nie domyka”.

Standard zatrudnienia i edukacji

W standardzie zatrudnienia i edukacji w sposób przejrzysty opisano kolejne etapy metody pracy z ludźmi wymagającymi wsparcia w osiągnięciu samodzielności życiowej i ekonomicznej. Choć standard jest adresowany do ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, mógłby być stosowany w pracy z ludźmi o stabilnej sytuacji mieszkaniowej. Wpływa to dodatnio na możliwość jego systemowego wdrażania w sposób nie czyniący sztucznie z ludzi o niestandardowej sytuacji mieszkaniowej podmiotów działań specjalnych ([wysoka spójność systemowa i legislacyjna](#)).

Podejście takie jest wyrażone wprost na samym początku: celem standardu jest opisanie metod pracy, które doprowadzą ludzi do samodzielności ekonomicznej dając im szansę korzystania z praw przysługujących każdemu człowiekowi i obywatelowi. Choć prawdopodobnie nie każdy osiągnie ten etap, autorzy standardu nie czynią z tego założenia dostosowując do niego stosowne metody. Zakłada się dobieranie metod z palety możliwości opisanych w standardzie zgodnie z indywidualnymi potrzebami, barierami i deficytami, a nie – jak w standardzie pracy socjalnej – wg kategoryzacji klientów na profile wyodrębniane na podstawie nie wiadomo jak weryfikowanej zdolności do samodzielności lub jej braku (w tym przypadku zdolności do poniesienia poziomu edukacyjnego lub statusu zatrudnienia). Świadczy to o [spójności z założeniami modelu](#) (upodmiotowienie).

Przy *generalistycznym* nastawieniu udało się jednocześnie określić specyficzne działania wynikające z faktu realizacji tej metody wobec osób doświadczających skrajnych sytuacji mieszkaniowych. Wyrazem tego jest dostosowanie metody do etapów „procesu wychodzenia osoby bezdomnej z bezrobocia”. Działania podejmowane na każdym etapie opisano w sposób uzasadniający ich wyodrębnienie – do każdego przypisane są konkretne i charakterystyczne tylko dla danego etapu formy pomocy (w ramach działów „Zakres usługi”) (Inaczej niż w standardzie pracy socjalnej, w którym w tym miejscu opisano tryb postępowania, a formy pomocy jako „przykładowe czynności” w definicji od str. 78). Fakt ten uzasadnia stworzenie specjalistycznego standardu adresowanego do ludzi w skrajnych sytuacjach mieszkaniowych w ramach ‘profesji’ wspierania edukacji i zatrudnienia.

Dokonywanie porównań między standardem pracy socjalnej a niniejszym narzuca się niemal automatycznie. Podobne są cele obu działań oraz standaryzowany „obiekt” – w obu przypadkach jest nim metoda pracy, profesji pomagania ludziom w osiągnięciu ważnych dla nich życiowych celów. To zestawienie obu opisów obok siebie prowadzi do wniosku o nieadekwatności opisu standardu pracy socjalnej. Być może bez tego tła standard pracy socjalnej mógłby być uznany za majstersztyk. Tło jednak istnieje i stanowi przykład przystępnego i przejrzystego scharakteryzowania metody pracy.

W standardzie zakłada się podmiotowość ludzi, do pracy z którymi metoda ta jest przeznaczona ([spójności z założeniami modelu, spójność legislacyjna](#)). Samodzielność życiowa i ekonomiczna to coś, co człowiek osiąga samodzielnie podejmując odpowiednie decyzje (trafne lub błędne), ponosząc ich konsekwencje (dobre i szkodliwe) i ucząc się w oparciu o te doświadczenia. Druga osoba, profesjonalista, może go w tym jedynie wspierać: im bardziej arbitralnie to czyni (np. wykonując szczegółowo określone w instrukcji kroki jak w standardzie pracy socjalnej) tym bardziej ogranicza samodzielność działając tym samym odwrotnym kierunkiem niż powinien. O takim podejściu świadczy min. włączenie autodiagnozy pozycji życiowej i społecznej (str. 314) do możliwości ujętych w standardzie aktywizacji społecznej oraz podkreślenie roli wpływania na postawy – a nie na konkretne

działania - osoby bezdomnej jako centralnego pojęcia definicji aktywizacji zawodowej. Warto zauważyć, iż przywołanie akurat tej definicji jest jednym z nielicznych przypadków wykorzystania do budowania standardu GSWB doświadczeń opisanych w źródłach nie polskich (w tym przypadku definicję zaczerpnięto z zasobów grupy roboczej ds. zatrudnienia FEANTSA).

Wartościowym elementem standardu z punktu widzenia upodmiotowienia osób korzystających z pomocy i poprawy jakości usług ([spójność z zasadami modelu](#)) jest odniesienie się i uporządkowanie powszechnie występującej w placówkach praktyki 'wolontariatu' mieszkańców („Quasi wolontariat”, str. 315). W ramach tej praktyki mieszkańcy na dość niejasnych zasadach wykonują różnego rodzaju prace na rzecz placówki: bywa to określane formą aktywizacji, odpłatnością za usługę, a także elementem terapii polegającym na „*odbudowywaniu poczucia własnej wartości*”. Na tę ostatnią funkcję położono nacisk w standardzie, wskazując jednocześnie na konieczność uregulowania zasad świadczenia tej formy pracy, min. poprzez wycenianie jej wartości. Brak takiego uregulowania był przyczyną nadużyć np. wymagania bardzo dużego zaangażowania w pracy w placówce, którego wycena znacznie przekraczała koszty pobytu (np. w przypadku kucharzy), nazywania obowiązku wolontariatem, lub też wolontariatu nie potwierdzonego stosowną umową. Sposób standaryzacji tej formy pracy w standardzie aktywizacji społecznej pozwala na uregulowanie tej sytuacji, warto go jedynie uzupełnić o konieczność sporządzenia umowy wolontariackiej lub ujęcia tego działania w Indywidualnym Programie Wychodzenia z Bezdomności.

Standard jest [niespójny](#) ze względu na niezastosowanie przyjętych w założeniach do modelu polskich typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Terminy z typologii nie są użyte ani razu.

Standard streetworkingu

Standard streetworkingu w sposób przejrzysty i wewnętrznie spójny podsumowuje wieloletnie doświadczenia w realizacji tego rodzaju usługi w środowisku ludzi bezdomnych w Polsce.

W standardzie w sposób [spójny](#) z założeniami do modelu, do których należą min. polskie typologie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, klasyfikuje się odbiorców usługi wg sytuacji mieszkaniowych ujętych w przywołanych typologiach. Takie odwołanie to punkt wyjścia dla określenia miejsca usługi w komplementarnym modelu wsparcia, który wg założeń ma adresować potrzeby ludzi, którzy doświadczają gamy określonych skrajnych sytuacji mieszkaniowych.

Autorzy w sposób rozbudowany wskazali cele usługi dzieląc je na systemowe oraz jednostkowe i dalej w ramach powyższych kategorii na cel główny i cele szczegółowe. W efekcie usłudze streetworkingu przypisano cele bardzo liczne, co w pewnym stopniu [zaburza przejrzystość](#) przekazu. W przypadku części celów wskazano konkretne działania, poprzez które cele mają być zrealizowane. Według logiki prezentacji standardu w Modelu określonej strukturą prezentacji (str. 388) działania powinny być opisane w dziale pt. „Zakres usługi”. Rekomendacją byłoby klarowne i skondensowane określenie celu usługi bez odwołania do działań a następnie opisanie działań w odpowiedniej sekcji.

Cele i rezultaty systemowe przypisane usłudze wydają się być pochodną określonego kontekstu w jakim realizowana była dotychczas w Polsce. Przy braku stabilnej współpracy lokalnych interesariuszy streetworking pełnił wiele funkcji wymuszających współpracę, ponieważ bez niej nie była możliwa realizacja usługi. Przy sprawnie działającym systemie spełniającym założenia określone w modelu, którego standard streetworkingu jest elementem, wiele rezultatów przypisanych usłudze powinno wystąpić w wyniku realizacji innych standardów w szczególności standardu partnerstwa lokalnego. Dotyczy to przede wszystkim celów (str. 346) i rezultatów systemowych (str. 348) np. cel systemowy szczegółowy opisany jako udoskonalenie systemu poprzez tworzenie koalicji, zwiększenie możliwości

monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniu poprzez wymianę informacji pomiędzy partnerami działającymi w obszarze pomocy i polityki społecznej, aktywizacja środowiska lokalnego na rzecz osób bezdomnych poprzez nawiązanie i utrzymanie kontaktów (współpracy) z wybranymi przedstawicielami społeczności lokalnej.

Takie rozumienie celów i rezultatów streetworkingu jest zbyt szerokie i dlatego **niespójne** z celami i rezultatami przypisanymi innym usługom standaryzowanym w Modelu, co powoduje **brak spójności wewnętrznej** modelu. Ze względu na kompozycję modelu i potrzebę rozłączności standaryzowanych obszarów cele systemowe streetworkingu i działania będące ich konsekwencją powinny być usunięte z tego obszaru i zintegrowane ze standardem partnerstwa lokalnego.

Streetworking jest usługą stwarzającą unikalną możliwość dotarcia z pomocą do ludzi pozostających w danej chwili poza tradycyjnym systemem wsparcia z tytułu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Jej celem jest min. włączenie ludzi do systemu wsparcia, którego efektem będzie nie tylko bezpośrednia ochrona życia i zdrowia w aktualnym miejscu przebywania osoby – główny cel usługi streetworkingu – ale również stworzenie możliwości realizacji celów indywidualnych związanych z wychodzeniem z bezdomności. Cele systemowe wskazane w standardzie są bardzo ważne, są jednak pochodną, która przy realizacji zakładanego modelu powinna być realizowana poprzez inne usługi. Przypisane ich usłudze streetworkingu oznacza regulowanie tych samych obszarów poprzez różne standardy.

Model GSWB nie jest pierwszą publikacją, w której opisano usługę streetworkingu w Polsce. Interesariusze mają do dyspozycji chociażby „Podręcznik Streetworkera Bezdomności” (Dębski, Michalska, 2012) przygotowany również w ramach projektu „Standardy w pomocy” przez tę samą grupę roboczą, która pracowała nad standardem streetworkingu w Modelu. W podręczniku sposób świadczenia usługi wraz z jej ewaluacją opisano znacznie obszerniej i bardziej szczegółowo. Choć podręcznik nie jest bezpośrednim przedmiotem niniejszej ekspertyzy, zasadne wydaje się pytanie o związek obydwu opisów. Logicznym byłoby ich komplementarność pod względem funkcji jakie mają pełnić. Standard jako element modelu powinien wyznaczać minimalne warunki pozwalające na nazwanie jakiegoś działania usługą streetworkingu oraz pokazywać jego związek z całościowym przemyślanym modelem wraz ze sposobami jego systemowego wdrożenia jako elementu modelu (tu jest nieco za szeroki o czym wyżej). Podręcznik natomiast powinien być podstawą dla osób indywidualnych i instytucji szukających konkretnych wskazówek umożliwiających realizację usługi. Na ile podręcznik taką funkcję spełnia mogą to ocenić praktycy, którzy z niego skorzystali. Jednak w standardzie w Modelu nie wskazano klarownego podziału na zakres minimalny koncentrując się na opisaniu różnych opcji co czyni standard raczej optymalnym i „do wyboru”. Nie wskazano także mechanizmu wdrażania (Propozycja takiego mechanizmu znajduje się natomiast w podręczniku w dziale 3.1 „Proces wdrażania usługi w ramy lokalnego systemu wsparcia”. Taka propozycja powinna znaleźć się w Modelu). Wskazano brak zasadności wprowadzania oddzielnych regulacji dotyczących streetworkingu rozumianego jako wydzielonego zawodu uzasadniając to zbyt niskim stopniem instytucjonalizacji usługi (według autorów organizacje i ludzie zajmujący się streetworkingiem powinni najpierw wypracować ogólnopolski standard str. 364). Alternatywnie zaproponowano „optymalne rozwiązanie” standaryzowania usługi na poziomie programów gminnych i centralnych (str. 364). Zalecenie to nie ma sensu – z punktu widzenia gwarantowania jakości usługi poprzez standard – w obliczu braku wskazania zakresu minimum.

Dokonywanie oceny **spójności legislacyjnej standardu jest niemożliwe**, ponieważ nie zawiera on propozycji o takim charakterze a jedynie sugestie, iż powinny być one opracowane (na poziomie

centralnym lub gminnym). Sposób wskazania podmiotów realizujących usługę oraz źródeł finansowania – nie obligatoryjne tylko możliwe – nie rozwiewa tych wątpliwości. W aneksie autorzy zaznaczają, iż rekomendacje prawne zostaną sformułowane po zakończeniu fazy pilotaży lokalnych.

Umieszczone w aneksie dywagacje na temat proporcji populacji ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego objętych i nieobjętych pomocą (str. 462), przy obecnym stanie badań w szczególności dominacji wskaźników *stanu* w punkcie w czasie oraz braku podstawowych wskaźników populacyjnych (*przepływ*) należy uznać za wróżenie z fusów. Wykorzystywanie wskazanych proporcji do uzasadniania znaczenia usługi streetworkingu jest niepotrzebnym brakiem rzetelności – bez podania proporcji konieczność systemowego wprowadzenia usługi jest i tak wystarczająco uzasadniona.

Rekomendacja dla standardu sprowadza się do klarownego wskazania zakresu minimalnego usługi oraz usunięcia celów systemowych i związanych z nimi działań i zintegrowania ich ze standardem partnerstwa lokalnego. Konieczne jest też opracowanie propozycji legislacyjnej pozwalającej na obligatoryjne wdrażanie minimum standardu, w każdej społeczności w której zidentyfikowana zostanie taka potrzeba.

Rozdział 5. Syntetyczna ocena modelu²² i standardów – podsumowanie

Model GSWB

„Model GSWB” powstał jako produkt określonego procesu, który dość mocno uwarunkował kierunki pracy nad nim i wpłynął na jego kształt w wersji będącej przedmiotem niniejszej recenzji. Istnieją cztery główne uwarunkowania „wejściowe”:

- Założenie, że wprowadzenie jednolitego w skali kraju standardu usługi rozumianego jako opis/specyfikacja jej kształtu automatycznie przyczyni się do poprawy jakości usług na rzecz ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.
- Mylenie procesów izomorfizmu instytucjonalnego (przymusu i mimetycznego) ze zwiększaniem efektywności działań.
- Oparcie Modelu GSWB o wizerunek „osoby bezdomnej” powstały na podstawie wizerunku modalnego klienta placówek udzielających wsparcia z tytułu bezdomności.
- Oparcie Modelu GSWB o doświadczenia najbliższe w czasie i przestrzeni (doświadczenia osobiste ekspertów) z deklaratywnym (ETHOS), lub błędnym (*Housing First*) przenoszeniem sprawdzonych pomysłów z zagranicy.

Uwarunkowania „wejściowe” Modelu GSWB nie wpłynęły pozytywnie na (meta) spójność systemową Modelu, czyli celowość wykorzystania go w całości – do budowania przyszłego systemu wsparcia wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. (Meta) spójność systemowa jest nadrzędnym kryterium realnej recenzji Modelu, jeśli ma być on traktowany jako propozycja systemowego rozwiązania z zakresu polityki społecznej wobec określonego zjawiska społecznego. **Przedstawiona wyżej ocena pod kątem tego kryterium jest negatywna i uzasadnia gruntowne przemyślenie i rekonstrukcję Modelu.**

Szczegółowa ocena Modelu GSWB rozumianego jako całość pod kątem spójności, różnych jej odmian i przejrzystości również skłania do sformułowania rekomendacji o charakterze globalnym:

„Model GSWB” to opis działań, które mają doprowadzić do tego, aby polityka społeczna wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego („model rozwiązywania problemu bezdomności” str. 9) przybrała określony kształt. Nie jest to opis działań, których realizacja została powiązana z kształtem zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Nie zdefiniowano bowiem konkretnych, mierzalnych, adekwatnych, realnych i terminowych celów wdrożenia modelu jako całości. Nie wiadomo co jego wprowadzenie ma zmienić w skali i charakterze zjawiska – na czym polega rozwiązanie problemu bezdomności w gminie? W tym sensie Model należy uznać za **niespójny programowo**. Właściwie w tej sytuacji jedynym wskaźnikiem efektywności Modelu GSWB w społeczności lokalnej może być sam fakt wdrożenia go, a to w nowoczesnych programach polityki społecznej jest niewystarczające.

Analiza założeń opisujących kształt samego modelu (na podstawie definicji ze str.9) skłania do wniosku, iż zostały one zdefiniowane **spójnie z nowoczesnymi trendami i rekomendacjami** dla budowania polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego: obejmują **trójfilarowość**

²² Podsumowanie oceny Modelu GSWB wg porządku kryteriów oceny znajduje się w Załączniku 1.

polityki wobec zjawiska, **upodmiotowienie i partycypację** oraz definiowanie zjawiska poprzez grę sytuacji mieszkaniowych. Założono także **elastyczność** modelu (dostosowanie do potrzeb, możliwości i barier). Na poziomie definicji Model GSWB **spełnia kryterium (meta) spójności systemowej**.

Konstrukcja i zawartość modelu GSWB nie potwierdzają jednak konsekwentnej realizacji powyższych postulatów, co naraża Model na ocenę **braku wewnętrznej spójności** o czym świadczą następujące fakty:

- Niejasny dobór standaryzowanych obszarów (nieuzasadniony przez autorów modelu i nie wynikający logicznie z konstrukcji modelu): dlaczego jest ich akurat tyle ile jest, dlaczego są takie jakie są? Dlaczego nie standaryzowano oddzielnie np. partycypacji, systemów gromadzenia informacji, zapobiegania bezdomności? Dlaczego procedury dostępu do świadczeń zdrowotnych potraktowane są jako usługa? Itd.
- Trójfilarowość nie jest zasadą porządkującą konstrukcję modelu, dobór standaryzowanych obszarów nie koreluje z tą zasadą. Ponadto przeważają rozwiązania ze sfery interwencji i integracji z akcentem na integrację społeczną i zawodową z małym naciskiem na wspieranie integracji poprzez programy mieszkaniowe. Odwołania do trójfilarowości znajdują się w części standaryzowanych obszarów są jednak w dużym stopniu czynione *ad hoc*.
- Dobór standaryzowanych obszarów nie jest skorelowany z polskimi typologiami bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Odwołania do sytuacji mieszkaniowych mają charakter przypadkowy. Nie jest też jasne, czy formy wsparcia ujęte w modelu adresują wszystkie sytuacje mieszkaniowe z typologii. Ponadto dominuje definiowanie bezdomności poprzez cechy osób, a nie ich sytuację mieszkaniową.
- W modelu znajdują się elementy świadczące wprost o przedmiotowym a nie podmiotowym traktowaniu ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (w szczególności w standardzie pracy socjalnej). Idea partycypacji odbiorców usług w kształtowaniu systemu pomocy jest promowana tylko w standardzie partnerstwa lokalnego. Nie została ujęta nawet w słowniku pojęć.
- Brak wskazania mechanizmu dostosowania Modelu GSWB do lokalnych potrzeb. Model w całości jest zbyt szeroki i zbyt szczegółowy, aby mógł być traktowany jako obligatoryjny w każdej polskiej gminie. Spełnienie zasady elastyczności z jednoczesnym zachowaniem celu jakim jest standaryzacja usług na poziomie krajowym, wymaga wypracowania uniwersalnego mechanizmu pozwalającego na dobranie obligatoryjnego zakresu Modelu, który miałby być realizowany w społecznościach lokalnych w powiązaniu z ich specyfiką.

Powyższe argumenty świadczą o braku wewnętrznej spójności modelu z założeniami, które przyjęto w jego definicji. Wskazane niżej argumenty świadczą z kolei o **braku spójności legislacyjnej (lub niemożliwości rozstrzygnięcia o niej)**:

- Brak wskazania mechanizmu, z pomocą którego zasada elastyczności byłaby realizowana dając lokalnym społecznościom możliwość dostosowania modelu do potrzeb z jednoczesnym zachowaniem profilu i jakości określonej w standardzie, czyni z Modelu raczej poradnik niż propozycję systemu. Poradników nie wdraża się w formie prawnej.
- Brak wskazania mechanizmu wdrożeniowego, za pomocą którego zapisy ujęte w modelu miałyby wejść do polskiego systemu prawnego oraz niewiążące wskazówki w tej dziedzinie

formułowane dla poszczególnych standardów. Fakty te nie tyle oznaczają brak spójności legislacyjnej ile uniemożliwiają jej ocenę.

Ocenę spójności modelu GSWB trzeba zakończyć klamrą odnosząc się ponownie do [spójności programowej](#). Brak zdefiniowania celów Modelu odnoszących się do kształtu zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego należy [uznać za jej brak](#) podobnie jak:

- Brak określenia wskaźników efektywności Modelu na poziomie społeczności lokalnej, przy jednoczesnej dominacji wskaźników odnoszących się do kształtu systemu nad wskaźnikami dotyczącymi sytuacji ludzi korzystających z jego dobrodziejstw w poszczególnych standardach. Brak określenia wskaźnika „usamodzielnienia osoby bezdomnej” przy jednoczesnym częstym odwoływaniu się do tej miary w propozycjach monitoringu i ewaluacji standardów.

Większość powyższych czynników zaburza także [przejrzystość](#) Modelu GSWB, na którą dodatkowo ujemnie wpływają następujące czynniki:

- Nie jest jasne co jest tak naprawdę przedmiotem standaryzacji. Czy model składa się z sześciu standardów usług (jak sugeruje spis treści) czy też ze standardów wielu usług, form pomocy, rozwiązań uporządkowanych w sześć obszarów jak to określono w definicji Modelu. Co jest przedmiotem systemowej rekomendacji dla gminnej strategii wychodzenia z bezdomności: komplet sześciu standardów, czy komplet usług wystandaryzowanych w ramach każdego standardu?
- Ujednolicona struktura prezentacji standardów nie sprawdza się, ponieważ obszary regulowane przez standardy są różne (np. praca socjalna – mieszkalnictwo pomoc doraźna).
- Niejasne wyodrębnienie części opisującej model właściwy (standardy) i aneksu teoretycznego: w aneksie znajdują się elementy, które równie dobrze mogłyby się znaleźć w opisie standardów i odwrotnie. Dobry model nie potrzebuje ‘usprawiedliwień’. Jego jakość uzasadnia sam jego kształt. O jego przejrzystości powinna decydować jego konstrukcja a nie wyjaśnienie w dodatku.

[Pozytywnie na przejrzystość](#) Modelu, zwłaszcza w obliczu faktu, iż jest to półprodukt poddawany recenzowaniu, konsultowaniu i pilotażom a nie wersja ostateczna wpływa jego udana forma graficzna.

Standardy GSWB: ocena i rekomendacje szczegółowe

Ocena standardów została wykonana w zakresie, w jakim była ona zasadna przy założeniu, że standaryzowane obszary nie są niezależnymi bytami, ale elementami określonej całości jaką jest Model GSWB. Rekomendacje dla standardów zostały sformułowane w zakresie uzasadnionym spójnością Modelu jako całości. Na zakres oceny bezpośredni wpływ miał przede wszystkim fakt braku rozłączności standaryzowanych obszarów, braku uzasadnienia dla specjalistycznego standaryzowania określonych obszarów w odniesieniu do grupy „odbiorców” Modelu oraz brak uzasadnienia dla wyodrębnienia poszczególnych obszarów w ramach Modelu GSWB.

Wiele pojedynczych rozwiązań opisanych w ramach sześciu standaryzowanych obszarów stanowi zbiór przejrzystych i spójnie skonstruowanych opisów/instrukcji, które mogą być kierowane do ludzi bezpośrednio zaangażowanych w pracę na rzecz ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Są to jednak w większym stopniu poradniki postępowania dla (pracownicy,

„realizatorzy”) i wobec (odbiorcy) osób mających do czynienia z systemem pomocy z tytułu bezdomności funkcjonującym obecnie w Polsce, niż elementy systemowej propozycji na przyszłość (**brak spójności legislacyjnej i systemowej**). Niektóre standardy zawierają założenia niedopuszczalne etycznie (**brak spójności legislacyjnej**). Różne się także „obiekty” standardu (usługi, metody pracy, partnerstwo lokalne) (**brak spójności wewnętrznej modelu**).

Cechą wspólną wszystkich standardów jest brak wskazania zakresu minimum realizacji usługi (warunki graniczne/brzegowe pozwalające na nazwanie działania tą właśnie usługą), co w konsekwencji oznacza brak wskazania obligatoryjnego z punktu widzenia systemu zakresu ich realizacji na poziomie społeczności lokalnej. Oznacza to **brak spójności systemowej i legislacyjnej**.

Kolejną cechą wspólną jest precyzyjne określenie rodzajów kosztów związanych z realizacją poszczególnych usług, co może być interpretowane jako **spójność programowa**, jeśli usługę potraktujemy jako program/projekt działania, na które trzeba znaleźć pieniądze (np. gdy usługa ma być realizowana przez organizację pozarządową co jak do tej pory dotyczyło większości opisanych w standardach GSWB działań).

Ostatnia uwaga wspólna dotyczy procedur monitoringu i ewaluacji, skrupulatnie wskazanych przy każdym standardzie. Sam fakt ich włączenia do struktury opisu standardów świadczy **pozytywnie o spójności programowej**, jednak zawartość może nie spełnić celu. Wskazano zbyt wiele wskaźników (co nie pozwala na jednoznaczną/wiążącą ocenę jakości usługi), wśród których dominują wskaźniki mierzące przebieg usługi a nie jej rezultaty.

Podsumowanie oceny i rekomendacji dla standardów w sześciu obszarach znajduje się poniżej:

Standard partnerstwa lokalnego to **przejrzyście** napisana instrukcja tworzenia i funkcjonowania uniwersalnych partnerstw lokalnych – nie tylko na rzecz problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego - zawierająca kilka dobrze opisanych rozwiązań (poziom sformalizowania partnerstwa), z których można świadomie wybierać najlepiej pasujące do konkretnego lokalnego kontekstu (**spójność z założeniami modelu - elastyczność**). Standard wymaga uzupełnienia o „mocne zachęty” gwarantujące (dobrowolne) uczestnictwo w partnerstwie wszystkich kluczowych interesariuszy – również tych biernych (**brak spójności systemowej i legislacyjnej**). Może stać się podstawą dla zaprojektowania mechanizmu wdrożeniowego Modelu GSWB po określeniu jego obligatoryjnego zakresu i mechanizmu wdrażania. Elementy standardu streetworkingu odnoszące się do jego systemowych celów powinny być zintegrowane ze standardem partnerstwa lokalnego i usunięte ze standardu streetworkingu (w obecnej wersji **brak spójności wewnętrznej**).

Standard pracy socjalnej jest pełen sprzeczności (**brak spójności wewnętrznej**). Skala jego opisu czyni z niego rozległy podręcznik pracy socjalnej w ogóle, przez autorów został jednak nazwany standardem specjalistycznym opisującym pracę socjalną z ludźmi bezdomnymi. To właśnie ta specjalizacja ma legitymizować pracę nad nim w ramach GSWB – standard opiera się na założeniu, że ludzie w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego potrzebują innej pomocy niż pozostali beneficjenci pracy socjalnej (**brak spójności z założeniami modelu**). Tutaj jednak jest zbyt wąski, ponieważ jest skoncentrowany na szczególnej grupie wyjątkowo często i trwale doświadczających skrajnie trudnych sytuacji mieszkaniowych ludzi stanowiących modalnych użytkowników obecnie funkcjonującego systemu pomocy z tytułu bezdomności (**brak meta spójności systemowej oraz spójności założeniami modelu**). Standard legitymizuje wątpliwe nieetyczne postępowanie realizatorów pracy socjalnej stwarzając wiele furtek dla usprawiedliwiania braków efektów działań prowadzonych zgodnie ze standardem (**brak spójności z założeniami modelu**). Sposób prezentacji

standardu jest bardzo **nieprzejrzysty**, co jest szczególnie widoczne przy porównaniu jego opisu z innymi zawartymi w tej samej publikacji np. standardu zatrudnienia i edukacji. Ciężko polecić ten materiał komukolwiek, kto chciałby dowiedzieć się w jaki sposób pracować z ludźmi dotkniętymi bezdomnością lub wykluczeniem mieszkaniowym lub posiadaną wiedzę usystematyzować. A przełożenia materiału na modelowe regulacje systemowe sobie po prostu nie wyobrażam (**brak spójności systemowej i (meta) spójności systemowej**). Standard wymaga gruntownego przekształcenia.

Standard mieszkalnictwa i pomocy doraźnej to katalog **przejrzyste** opisanych form pomocy z tytułu bezdomności ze sfery interwencji i pewnymi elementami sfery integracji. Gama powinna zostać uzupełniona o dodatkowe usługi o charakterze mieszkaniowym (obecnie **brak spójności z założeniami modelu**). W standardzie błędnie opisano „modele funkcjonowania sieci pomocy” klasyfikując jako takie dwie szczególne formy pomocy („najpierw mieszkanie”, dom wspólnotowy) (**brak spójności z obowiązującą wiedzą o systemach wsparcia**). Gama usług opisana w standardzie jest za szeroka i zbyt głęboko wystandaryzowana aby można ją było uznać za obligatoryjny zbiór usług z tytułu bezdomności w każdej gminie, dlatego konieczne jest wskazanie mechanizmu pozwalającego na dostosowywanie gamy do lokalnych potrzeb (**brak spójności systemowej**). Rekomendowanie proponowanych standardów fizycznych wymaga przeprowadzenia symulacji opisującej poziom ich spełniania w placówkach, koszty wprowadzenia standardów i źródła finansowania tego procesu (**brak możliwości oceny spójności systemowej i legislacyjnej**). Przemyslenia wymaga fakt adresowania wszystkich opisanych form pomocy wyłącznie do osób „zdolnych do samoobsługi”, co wyklucza większość osób niepełnosprawnych fizycznie i jest tym samym niezgodne z przepisami antydyskryminacyjnymi (**brak spójności legislacyjnej**). Jest to również niespójne z założeniami wyrażonymi wprost w standardzie zdrowia, w świetle których nie przewidziano specjalistycznej wydzielonej placówki dla osób z potrzebami zdrowotnymi jednocześnie zakładając ich pobyt w „placówkach dla bezdomnych” (**brak spójności**).

Standard zdrowia jest przejrzyste przedstawiony i ciekawy. Wyczerpuje sytuacje spotykane przez pracowników systemu pomocy z tytułu bezdomności, które można przypisać do obszaru zdrowia. Jego konstrukcja jednak budzi trzy poważne wątpliwości, stawiające pod znakiem zapytania jego **spójność wewnętrzną**: (1) związane z koniecznością standaryzowania tej sfery jako specjalistycznej w bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym; (2) adekwatności zaproponowanych rozwiązań do potrzeb; (3) komplementarności modelu pod kątem adresowania potrzeb ludzi w różnych sytuacjach mieszkaniowych. Z jednej strony jest przykładem trafnego inkorporowania idei definiowania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego poprzez sytuacje mieszkaniowe, w których każdy człowiek może się znaleźć i które nie powinny być przyczyną dyskryminacji w dostępie do świadczeń zdrowotnych – zdrowie jest uniwersalne i tak samo ważne u każdego człowieka (**spójność z założeniami modelu**). Z drugiej strony może być z tego powodu nieadekwatny do potrzeb co potwierdzają obecne doświadczenia (**brak spójności systemowej**). Tak jak rozumiałe jest – w pewnym stopniu – założenie, że terapia uzależnień prowadzona wśród osób bezdomnych zwłaszcza doświadczających bezdomności od dłuższego czasu, będzie miała swoją specyfikę, tak jest zupełnie niezrozumiałe zakładanie koniecznej specjalizacji systemu w przypadku procedur przedmedycznej pomocy doraźnej min. postępowania wobec wszawicy czy czyraków. W standardzie dylemat ten nie jest rozstrzygnięty. Standard ma duży walor poradniczy w szczególności dla osób pracujących w miejscach świadczących pomoc doraźną ludziom bezdomnym. Zawiera jednak treści *stricte* medyczne, których jakość powinien oceniać wyłącznie specjalista nauk medycznych, terapii uzależnień oraz prawa z zakresu finansowania świadczeń zdrowotnych.

Standard zatrudnienia i edukacji to **przejrzysty i spójny opis** metody pracy, której celem jest wspieranie ludzi w osiągnięciu samodzielności życiowej i ekonomicznej. W standardzie zakłada się podmiotowe traktowanie człowieka i prymat motywowania go do podejmowania własnych decyzji nad koniecznością realizowania („odhaczania”) przez pracownika określonych instrukcji (**spójność z założeniami modelu**). Standard jest nastawiony *mainstreamowo* (zgodnie z rozumieniem bezdomności jako szczególnej występującej czasowo sytuacji mieszkaniowej) (**spójność z założeniami modelu**) wskazując na możliwości wykorzystania w procesie aktywizacji społecznej i zawodowej ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ogólnodostępnych form wsparcia. W standardzie nie została wykorzystana przyjęta jako punkt odniesienia dla Modelu terminologia wynikająca z definiowania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego poprzez sytuacje mieszkaniowe (**brak spójności z założeniami modelu**).

W standardzie streetworkingu **przejrzyście** i spójnie – z nielicznymi wyjątkami - podsumowano wieloletnie doświadczenia w realizacji tego rodzaju usługi w środowisku ludzi bezdomnych w Polsce. W sposób właściwy odwołano się do założeń przyjętych dla Modelu GSWB w postaci polskich typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wskazując sytuacje mieszkaniowe, których wystąpienie jest przesłanką do realizacji usługi (**spójność z założeniami modelu**). **Mało przejrzyście i mało spójnie** przedstawiono cele usługi wskazując ich zbyt wiele i przywołując wśród nich takie (cele systemowe), które przypisane powinny być raczej standardowi partnerstwa lokalnego bowiem dotyczą współpracy lokalnej (**brak spójności wewnętrznej**). Za mało uwagi poświęcono wskazaniu mechanizmu upowszechniania czy też wdrażania w ramach lokalnych systemów opartych o Model GSWB usługi wg przyjętego opisu. Nie jest jasny związek standardu z innym produktem tej samej grupy zadaniowej „Podręcznikiem streetworkera bezdomności”, choć zasadniczo istnienie podręcznika należy uznać za pozytywne zjawisko, które zostanie wykorzystane w rekomendacjach zmian dla Modelu GSWB.

Do podsumowującej ilustracji Modelu GSWB można wykorzystać cytaty z Jacka Kuronia, który o modelach rzeczywistości społecznej pisał w następujący sposób:

„Jak wiadomo, rzeczywistość społeczna jest tak bogata, złożona, wielowątkowa i wielowarstwowa, że w żadnym dziele nie sposób napisać wszystkiego o najdrobniejszym wycinku wielkich zjawisk społecznych. Każdy autor wybiera z tej wielkości to, co jemu wydaje się ważne. Nie tyle więc opisuje rzeczywistość co konstruuje jej model – mapę. Możliwe są bardzo różne opisy tej samej rzeczywistości i wszystkie mogą być w takim samym stopniu prawdziwe. Model jest tym lepszy im więcej zjawisk w opisie nieuwzględnionych pozwala zrozumieć i przewidzieć”. (Kuroń, 2009)

Model GSWB, półprodukt zadania 4 o tej samej nazwie jest dziełem, którego autorzy próbują napisać wszystko o najdrobniejszym wycinku złożonego, wielowątkowego i wielowarstwowego zjawiska jakim jest bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe. Aby to osiągnąć próbują pogodzić różne autorskie opisy tej samej rzeczywistości, z których każdy może być równie prawdziwy i uzasadniony, może tworzyć mapę rzeczywistości, na której zaznaczone są jej najważniejsze punkty. Choć nałożenie różnych map na siebie skutkuje szerokim opisem praktyk i pomysłów na poprawę rzeczywistości, nie tworzy jednak modelu, który pozwala zrozumieć całość, przewidzieć to co nieopisane czy też zaplanować to, co ma być czynione w przyszłości.

Półprodukt projektu GSWB to w większym stopniu opis wyników prac grup zadaniowych niż propozycja spójnego mechanizmu systemowego, który w niedalekiej przyszłości można zaproponować z poziomu centralnego społecznościom lokalnym w celu systemowego blokowania popadania w bezdomność, łagodzenia jej skutków jeśli jednak wystąpi i wspierania wychodzenia z niej tak szybko jak jest to możliwe. Choć w zgodzie z nowoczesnymi rekomendacjami wynikającymi z międzynarodowych badań i potwierdzonymi przez postanowienia ważnych instytucji min. Parlamentu Europejskiego, przyjęto dla Modelu bardzo ambitne założenia obejmujące trójfilarowość polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (prewencja, interwencja, integracja) oraz szeroką typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, nie udało się w sposób spójny i konsekwentny przełożyć tych zasad do jego konstrukcji.

Propozycje uczynienia tego znajdują się w ostatnim rozdziale.

Rozdział 6. Rekomendacje

Realizacja projektu systemowego w bezdomności była szansą na wypracowanie propozycji kształtu przyszłej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce opartej o nowoczesne rekomendacje i wiedzę o problemie. Uwarunkowania 'wejściowe', którym podlegało zadanie 4 projektu wpłynęły na możliwość wykorzystania tej szansy. Ocena modelu oraz standardów pod kątem kryteriów wskazanych na początku ekspertyzy skutkuje potrzebą sformułowania rekomendacji o charakterze globalnym. Tworzenie konkretnych rekomendacji szczegółowych stanie się celowe dopiero po wdrożeniu rekomendacji ogólnych. Te ostatnie mają charakter wskazówek – stworzenie alternatywnego „Modelu GSWB” nie było przedmiotem tej ekspertyzy. Kolejne etapy projektu stwarzają szanse na dokonanie zmian i uzupełnień zgodnych z rekomendacjami.

Rekomendacja 1: Wskazanie konkretnych, mierzalnych, adekwatnych, realnych i terminowych celów lokalnych działań wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego odnoszących się bezpośrednio do kształtu zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w danej społeczności. Ich podstawą mogą być wskaźniki ustalone w ramach rekomendacji 4.

Rekomendacja 2: Odejście od przyjętego obecnie w Modelu sposobu przyporządkowania wystandaryzowanych pojedynczych usług do sześciu obszarów, na rzecz stworzenia katalogu zawierającego pojedyncze rozwiązania (streetworking, formy pomocy ujęte w standardzie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej uzupełnione wg. rekomendacji dla standardu, usługi z zakresu zapobiegania bezdomności wyodrębnione ze standardu pracy socjalnej) (Tabela 3) oraz katalogu zawierającego wytyczne dotyczące metod pracy (przeredagowane rozwiązania ze standardu pracy socjalnej dotyczące metod pracy, standard zatrudnienia i edukacji, standardy/procedury ze standardu zdrowia) (Tabela 4). Ramą systematyzującą usługi ujęte w obydwu katalogach powinna być typologia ETHOS - do każdej sytuacji mieszkaniowej powinna być przypisana usługa i/lub metoda adresująca potrzeby ludzi, którzy się w niej znaleźli.

Tabela 3. Katalog pojedynczych usług które powinny podlegać standaryzacji

| Standaryzowana usługa | Jest w Modelu | Nie ma w Modelu - wymaga uzupełnienia | Jest w modelu, ale wymaga "wyluskania" z opisu lub przekształcenia |
|----------------------------------|---------------|---------------------------------------|--|
| Świetlica | X | | |
| Punkt konsultacyjno-informacyjny | X | | |
| Punkt wydawania żywności | X | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Punkt wydawania odzieży | X | | |
| Jadłodajnia | X | | |
| Łaźnia | X | | |
| Ogrzewalnia dla osób bezdomnych | X | | |
| Noclegownia dla osób bezdomnych | X | | |
| Schronisko dla osób bezdomnych | X | | |
| Usługa stacjonarna adresowana do osób 'niezdolnych do samoobsługi' | | X | |
| Mieszkania wspierane (chronione, readaptacyjne, treningowe) zespolone | | | X |
| Mieszkania wspierane (chronione, readaptacyjne, treningowe) rozproszone, programy wzorowane na wolskiej "Drugiej szansie" | | | X |
| Programy "Najpierw mieszkanie" | | X | |
| Agencje pośrednictwa najmu między trudnym klientem a właścicielem z rynku mainstreamowego np. Social Rental Agencies z Belgii | | X | |
| | | X | |

Tabela 4. Katalog metod

| Metoda pracy, wyodrębnione działania adresowane do ludzi znajdujących się w sytuacjach mieszkaniowych oznaczających bezdomność lub wykluczenie mieszkaniowe | Jest w Modelu | Nie ma w Modelu - wymaga uzupełnienia | Jest w modelu, ale wymaga "wyluskania" z opisu lub przekształcenia |
|--|---------------|---------------------------------------|--|
| Streetworking (w zakresie celów jednostkowych) | | | X |
| Aktywizacja społeczna | X | | |
| Aktywizacja zawodowa | X | | |
| Edukacja zawodowa i ogólnorozwojowa | X | | |
| Zatrudnienie wspierane | X | | |
| Cześć wspólna metod mentoringu, asystowania, towarzyszenia-akompaniowania, rzecznictwa osobistego zintegrowana z definicją pracy socjalnej i trybem postępowania. | | | X |
| Działania/programy prewencyjne wyodrębnione ze standardu pracy socjalnej (np. monitorowanie/poradnictwo, trening budżetowy, opracowywanie planu likwidacji zadłużeń i pomoc w restrukturyzacji, doradztwo finansowe) | | | X |
| Metody pracy z grupą | | | X |
| Standard potwierdzania prawa do świadczeń zdrowotnych publicznych | X | | |
| Opieka paliatywna i hospicyjna w placówkach świadczących usługi dla osób bezdomnych | X | | |
| Standard w obszarze terapii oraz profilaktyki uzależnień od substancji psychoaktywnych osób bezdomnych | | | X |
| Standard pielęgniarstwa długoterminowej domowej | X | | |
| Standard opieki zdrowotnej skierowanej do osób bezdomnych wymagających opieki lekarskiej, pielęgniarstwa, rehabilitacyjnej i terapeutycznej | X | | |
| Standard w obszarze przedmedycznej pomocy doraźnej | X | | |
| Standard partycypacji „odbiorców usług” w budowaniu i zarządzaniu systemem wsparcia | | X | |

Tabele 3 i 4 należy traktować jako wskazówkę, ukazującą kierunek realizacji rekomendacji a nie rozwiązanie gotowe.

Rekomendacja 3: Opisanie pojedynczych wystandaryzowanych usług i metod według dwóch porządków: (1) minimalne warunki realizacji usługi/metody, które muszą być spełnione

obligatoryjnie aby uznać, że jakaś forma pomocy może być tą usługą nazwana (2) zbiór porad i wytycznych ułatwiających, pomagających w osiągnięciu jak najlepszego i najefektywniejszego rezultatu usługi. Opisy z pierwszego porządku będą podstawą dla rekomendacji do obligatoryjnego wdrażania określonych usług w każdej społeczności lokalnej według mechanizmu dostosowania (patrz rekomendacja 5), wytyczne z drugiego porządku będą miały walor pomocniczy, doradczy i będą wdrażane poprzez promocję i informację. Decyzja w sprawie podziału ma charakter zasadniczy dla kształtu systemu i musi być podjęta przez osoby odpowiedzialne za kształt Modelu, jego twórców.

Rekomendacja 4: Opracowanie wskaźników bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w społeczności lokalnej. Wskaźniki powinny obejmować podstawowe ilościowe miary bezdomności czyli *stan* (w punkcie w czasie), *przepływ* (wielkość populacji w okresie) i *występowanie* (proporcja w ogólnej populacji) oraz określać rozkład podstawowych zmiennych charakteryzujących sytuację ludzi doświadczających skrajnych sytuacji mieszkaniowych wg ETHOS np. w oparciu o zmienne podstawowe MPHASIC (dane demograficzne, przyczyny bezdomności/wykluczenia mieszkaniowego, problemy wymagające wsparcia, źródła dochodu, rodzaj codziennego zajęcia, i inne).

Uzyskiwanie wskaźników powinno być na tyle, na ile jest to możliwe skorelowane z lokalnymi źródłami danych, aby możliwe było ich regularne aktualizowanie bez potrzeby prowadzenia dodatkowych kosztownych badań, choć takiej potrzeby nie można wyeliminować. W maksymalnym stopniu powinny być wykorzystane dane gromadzone w procesie udzielania pomocy przez instytucje udzielające wsparcia z tytułu bezdomności np. w oparciu o standard gromadzenia danych BIWM i metodę agregacji zindywidualizowanych danych o osobach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności wypracowanych przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA.

Rekomendacja 4a: Opracowanie standardu gromadzenia danych w instytucjach udzielających wsparcia z tytułu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w oparciu o dotychczasowe polskie doświadczenia w tej sferze w celu zoptymalizowania procesu uzyskiwania wskaźników niezbędnych dla oceny efektywności systemów lokalnych (rekomendacja 4).

Rekomendacja 5: Opracowanie mechanizmu dostosowania, czyli mechanizmu pozwalającego na wskazanie z gamy usług zawartych w Katalogu, tych które powinny być obligatoryjnie realizowane w ramach społeczności lokalnej o konkretnej charakterystyce. Mechanizm powinien być uniwersalny czyli możliwy do zastosowania w każdej społeczności lokalnej (oparty o zasoby dostępne na miejscu z ewentualnym wskazaniem egzekwowalnego sposobu uzyskania środków dodatkowych) oraz zobiektywizowany czyli skutkujący takim samym wynikiem bez względu na to, jaka instytucja go przeprowadza (oparty o wskaźniki). Realizacja tej rekomendacji oznacza zobligowanie społeczności lokalnej do uzyskiwania określonych wskaźników dotyczących skali i charakteru bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Przedmiotem obligacji powinno być uzyskanie wskaźników – nie metoda (rodzaj badania) ich uzyskania.

Rekomendacja 6: Wykorzystanie wskaźników bezdomności (rekomendacja 3) jako podstawy dla oceny efektywności lokalnego systemu oraz poszczególnych usług, z których jest złożony. Wskaźniki mierzenia efektywności usług zaproponowane w standardach w działach monitoringu i ewaluacji są zbyt szczegółowe i zbyt mocno zorientowane na mierzenie samego procesu realizacji usługi aby mogły być wykorzystane do faktycznego mierzenia efektywności usług. Konieczne jest opracowanie kilku konkretnych wskaźników rezultatów w szczególności co to oznacza i jak to zmierzyć, że osoba, która opuściła schronisko dla bezdomnych została usamodzielniona?

Rekomendacja 7: Standard partnerstwa lokalnego powinien być wyłączony z katalogu usług i metod i potraktowany niezależnie jako punkt wyjścia dla mechanizmu wdrażania dostosowanej do lokalnych potrzeb gamy usług. Ustanowienie partnerstwa powinno być warunkiem – trochę tak jak było w przypadku lokalnych pilotaży – otwierającym proces wdrażania gamy obywatelskich usług. Konieczne jest ustalenie zasady, na podstawie której partnerstwo lokalne mogłoby otrzymywać środki finansowe i niezbędne kompetencje do wdrażania i monitorowania lokalnej strategii uzależnione od formy partnerstwa (ilość i rodzaj podmiotów, zakres terytorialny) i zakresu gamy lokalnej. Cele systemowe standardu streetworkingu i idące za nimi działania powinny być zintegrowane ze standardem partnerstwa lokalnego (łącznie z tworzeniem mapy miejsc niemieszkalnych (str. 362)).

Rekomendacja 8: Wskazanie klarownego podziału kompetencji organów samorządu lokalnego oraz administracji centralnej (wraz ze zobowiązaniem finansowym) względem wdrażania w społeczności lokalnej dostosowanej gamy usług wybranych z Katalogu. Obecnie większość kompetencji związanych z bezdomnością leży po stronie samorządu lokalnego. Katalog usług oparty o typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wykracza poza nie, stąd jego realizacja wiąże się koniecznością wskazania przydziału kompetencji organom administracji państwowej. Wprowadzenie standaryzacji nawet na poziomie minimum (rekomendacja 3) i obligacji do wdrażania dostosowanej według uniwersalnego i zbieżnego mechanizmu lokalnej gamy usług, może się odbyć jedynie z poziomu centralnego. Innymi słowy, jeśli działania lokalne wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego mają być standaryzowane, ktoś ten standard musi wprowadzić, kontrolować i finansować.

Jakość ostatecznego Modelu GSWB będzie odpowiedzią na pytanie, czy zastosowany w projekcie systemowym 1.18. sposób budowania partnerstwa między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi w budowaniu rozwiązań systemowych się sprawdził, czy wart jest kontynuacji czy też może należy poszukać innych – bardziej eksperckich i analitycznych rozwiązań, w szczególności w kontekście kolejnego okresu programowania w Unii Europejskiej. Alternatywą może być współpraca z uczelniami na etapie diagnozy i projektowania modelu, a z organizacjami pozarządowymi – szerokim i otwarcie dobranym gronem – pełniącymi rolę usługodawców na etapie testowania wymyślonych rozwiązań.

Bibliografia

- Boczoń, J. (2007) „Poradnik standaryzacji usług społecznych”, Sieć wspierania organizacji pozarządowych SPLOT, Warszawa
- Dębski, M., Michalska, A. (2012) „Podręcznik streetworkera bezdomności”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk
- Dębski, M., (2010) „Analiza systemu pomocy osobom bezdomnym w Województwie Pomorskim. Od profilaktyki do wyjścia z bezdomności? w: Browarczyk, Ł., Dębski, M., (red.) (2010) „Forum o Bezdomności bez lęku”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk
- Dębski, M. (2010b) “The Existence of Communities of Homeless Persons in the Process of Vocational and Social Reintegration: Controversial Issues” w: European Journal of Homelessness, Volume 4, FEANTSA, Bruksela
- Giddens, A. (1979) “Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis”, University of California Press, Berkley
- Kuroń, J. (1990) „Wiara i wina” w: “Kuroń. Autobiografia” Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa (2009)
- Nowak K. (1996) Standard pracy socjalnej Warszawskiej Rady Opiekuńczej, Warszawa, 1996, http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Wiadomosci/program_pracy_socjalnej_w_placowkach_dla_bezdomnych_1996.pdf
- Miżejewski, C. (2006) Analiza wprowadzenia standaryzacji usług w organizacjach członkowskich WRZOS (poziom regionalny i lokalny) oraz certyfikacji organizacji, w: Wiedza i Rozwój Rola WRZOS w kształtowaniu polityki społecznej, red. Krawczyk, A., Płowiec, K., Sobierajski, T., WRZOS, Warszawa, 2006
- Pezzana, P. (2012) „Control and Contain: a ‘Hidden Strategy’ Where a Common Strategy is Lacking: Perspectives from Italy”, w: European Journal of Homelessness, Vol. 6, No 1, August 2012, FEANTSA
- Powell, W., Di Maggio P., (1983) Nowe spojrzenie na ‘żelazną klatkę’: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych, w: Współczesne Teorie Socjologiczne, Tom 1., red. Jasińska-Kania, A., Nijakowski, L., Szacki, J., Ziółkowski, M., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006
- European Commission (2011) European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury, Bruksela
- Kuhn, R., Culhane, D. (1998) “Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data” w: American Journal of Community Psychology, Volume 26, Issue 2, April 1998, pages 207-232
- Porowska, A., Wygnańska, J. (2012) „Leczenie ludzi chorych w sytuacji bezdomności. Raport Zespołu ds. Zdrowia Warszawskiej Rady Opiekuńczej”, <http://www.misja.com.pl/leczenie-ludzi-chorych-w-sytuacji-bezdomnosc-raport-zespołu-ds-zdrowia-warszawskiej-rady-opiekunczej/>
- Selznick, P. (1957) „Leadership in Administration”, Harper & Row, New York

Smith, S., R., Lipsky, M. (1993) „Usługi i klienci w czasach kontraktu”, fragmenty w: „Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe. Wybór tekstów”. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008

Warszawska Rada Opiekuńcza, (2007) Standardy dla placówek pomagających osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością,

http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Inne/standardy_rada_opiekuncza.pdf

Weber, M. (2002) Gospodarka i Społeczeństwo, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Wygnańska, J. (2011) „Badanie bezdomności metodą agregacji zindywidualizowanych danych o osobach korzystających ze wsparcia instytucji pomocowych dla ludzi bezdomnych. Raport końcowy z Wolskiego pilotażu”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa, http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Wiadomosci/raport_koncowy_wolski_pilotazfinal.pdf, dostęp 2012.12.30

Wygnańska, J. (2011b) „Metodologia badania bezdomności i miary podstawowe a system pomocy ludziom w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego”, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA,

http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Wiadomosci/opracowanie_metodologia-badania-bezdomnosc-miary-podstawowe.pdf

Wygnańska, J. (2009) „The Development of a National Homeless Strategy in Poland: Achievements and Challenges”, w: European Journal of Homelessness, Vol. 3, FEANTSA, Belgia

Wygnańska, J. (2007) “Polish Statistics Report on Homelessness 2006”, European Observatory on Homelessness, www.bezdomnosc.edu.pl, www.feantsa.org

Wygnańska, J. (2006) „Dane Statystyczne o Bezdomności w Polsce 2005, Raport dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA”, w "Pomost - O bezdomności bez lęku", Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, Gdańsk

Załącznik 1. Podsumowanie oceny spójności i przejrzystości Modelu GSWB wg kryteriów.

Meta spójność systemowa (z wyzwaniem przyszłej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce wynikającej z kształtu zjawiska, którego ma dotyczyć)

Negatywna/brak

- Założenie iż standard usługi definiowany jako jej opis automatycznie przyczyni się do poprawy jakości usługi rozumianej jako zwiększenie jej efektywności w realizacji celów, dla których jest świadczona
- Utożsamianie zmian będących wynikiem procesów izomorficznych (przymusu i mimetycznego) z podnoszeniem efektywności produktu.
- Oparcie Modelu GSWB o wizerunek „osoby bezdomnej” powstały na podstawie wizerunku modalnego klienta placówek udzielających wsparcia z tytułu bezdomności
- Oparcie Modelu GSWB o doświadczenia najbliższe w czasie i przestrzeni (doświadczenia osobiste ekspertów) z deklaratywnym (ETHOS), lub błędnym (*Housing First*) przenoszeniem sprawdzonych pomysłów z zagranicy.

Pozytywna

- Definicja modelu i jego założeń obejmująca trójfilarowość, definiowanie bezdomności poprzez sytuacje mieszkaniowe wg. typologii stworzonych na podstawie ETHOS, upodmiotowienie i partycypacja oraz elastyczność.

Spójność wewnętrzna Modelu (z przyjętymi założeniami/punktami odniesienia)

Negatywna:

- Niejasny dobór standaryzowanych obszarów w ramach modelu i wobec zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.
- Brak klarownej korelacji między konstrukcją modelu a trójfilarowością polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego
- Brak klarownej korelacji między konstrukcją modelu a polskimi typologiami bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, w świetle której rozwiązania ujęte w modelu wyczerpują całość zjawiska definiowanego przez typologie.
- Przedmiotowość w traktowaniu ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego definiowanych jako „odbiorcy usług” w szczególności w standardzie pracy socjalnej. Brak ujęcia działań wspierających partycypację odbiorców usług.
- Brak wskazania mechanizmu dostosowania Modelu GSWB do lokalnych potrzeb – elastyczność jest w pełni dopuszczona ale bez rękojmi utrzymania odpowiedniej jakości systemu.

Spójność programowa modelu

Negatywna/Brak:

- Brak wskazania na poziomie modelu konkretnych, mierzalnych, adekwatnych, realnych i terminowych celów w odniesieniu do kształtu zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w społeczności lokalnej. Nie wiadomo co wprowadzenie Modelu ma zmienić w skali i charakterze zjawiska w przyszłości.
- Brak wskaźników efektywności modelu na poziomie społeczności lokalnej odnoszących się do kształtu zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.

Spójność legislacyjna modelu

Negatywna (ew. brak możliwości oceny):

- Brak wskazania mechanizmu wdrożeniowego modelu, za pomocą którego materializowałaby się zasada elastyczności w sposób gwarantujący zachowanie profilu i jakości systemu na poziomie lokalnym.
- Brak wskazania mechanizmu wdrożeniowego, za pomocą którego zapisy ujęte w modelu miałyby wejść do polskiego systemu prawnego (brak wskazania na poziomie modelu oraz niewiążące wskazówki w tej dziedzinie formułowane dla poszczególnych standardów)
- Obszerność i opcjonalność opisanych propozycji (według podejścia opisu optymalnego) i co za tym idzie poradniczy a nie legislacyjny charakter propozycji.

Przejrzystość modelu

Negatywna

- Niejasny podział na sześć standardów-obszarów (rozdziały główne) i standaryzowanych usług/rozwiązań w ramach standardów-obszarów.
- Nieadekwatna jednolita struktura opisu standardów ze względu na różnice w „obiektach standardów”.
- Niejasny podział na część zasadniczą-standardy oraz Aneks.

Pozytywna:

- Forma graficzna (min. szerokie marginesy)