

stavljaju na dnevni red hrvatske akademske zajednice pitanje civilizacijskih kompetencija glede provođenja istraživanja, organizacije demokratske javne rasprave te potom donošenja odluka na dobrobit hrvatskih građana.

Gojko Bežovan
 Studijski centar socijalnog rada
 Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

doi: 10.3935/rsp.v20i3.1170

STANOVANJE PRVO EUROPA – PROJEKT SOCIJALNOG EKSPERIMENTA

Amsterdam, 13-14. lipnja 2013.

Beskućništvo kao rastući socijalni problem, osobito u velikim europskim gradovima, već duže vremena je na dnevnom redu javnih rasprava koje utječu na sačinjavanje nacionalnih i lokalnih politika koje se bave ovim složenim socijalnim problemom. Aktualizaciji rasprava na europskoj razini naročito je doprinijela FEANTSA-*European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (www.feantsa.org).

Na konferenciji su predstavljeni i raspravljani rezultati projekta *Stanovanje prvo Europa*, koji je proveden kao socijalni eksperiment, a financirala ga je Europska unija kroz PROGRESS program od kolovoza 2011. do srpnja 2013. Projekt je evaluiran s naglaskom na uzajamno učenje iz lokalnih projekata u deset europskih gradova koji su opskrbili beskućnike s kompleksnim potrebama s trenutnim pristupom dugoročnom, samostalnom stanovanju i

intenzivnom potporom. Projekt je bio testiran i evaluiran u pet gradova: Amsterdamu, Budimpešti, Kopenhagenu, Glasgouu i Lisabonu. Ovi su gradovi razmjenjivali informacije i iskustvo s pet ostalih gradova (Dublin, Gent, Gothenburg, Helsinki i Beč) u kojima je planiran ili dijelom proveden projekt *Stanovanje prvo*.

Projekt *Stanovanje prvo* izvorno je američka inovacija nastala kao pionirski pothvat u okviru modela *Puteljak za stanovanje* koji je prvi put primijenjen u New Yorku. Okvir ovog modela izložili su Birthe Povlsen i Volker Busch-Geertsema. Ključni element ovog pristupa suprotan je dosadašnjoj europskoj praksi gdje se računalo »prvo s tretmanom« i/ili prolaskom beskućnika kroz niz faza modela »sustav stubišta« (eng. *staircase system*) prije nego su »spremni za stanovanje«. *Stanovanje prvo* čini radikalnan otklon od ovih pristupa koji su bili kritizirani kao neučinkoviti glede smanjenja beskućništva za ljude s ozbiljnim i kompleksnim potrebama. *Stanovanje prvo* traži da se ljudi što je moguće prije smjeste u stalni oblik stanovanja s neprekidnom, fleksibilnom i individualnom potporom, toliko dugo koliko je potrebno, ali na dobrovoljnoj osnovi. Osam načela ovog modela koji su usmjereni beskućnicima s mentalnom bolešću i pratećim ovisnostima su: stanovanje je temeljno ljudsko pravo; poštovanje, toplina i suosjećanje za sve klijente; obvezanost na rad s klijentom koliko to oni trebaju; stanovanje u neovisnim raštrkanim stanovima; razdvajanje stanovanja i usluga; potrošački izbor i samoodređenje; orijentacija prema oporavku; smanjenje štete.

Gradovi u kojima je testiran model dolaze iz pet različitih socijalnih režima, a četiri su grada uglavnom provela pilot projekte u skladu s načelima stanovanja prvo, dok je projekt u Budimpešti bio poseban slučaj. Lokalni okviri provedbe projekta bili su obilježeni različitim nasljedem stambenih

programa koji su se na različite načine i u različitim razmjerima bavili problemima beskućnika. Jedino je u Kopenhagenu projekt, za sada, prihvaćen kao dio nacionalne i lokalne stambene strategije.

Rastući problemi beskućnika u europskim socijalnim državama vape za inovativnim i učinkovitim pristupima. Radi učenja iz iskustva drugih u test gradovima oblikovani su izvjesni minimalni zahtjevi. Tako su stanovi za beskućnike u projektima trebali biti samostalne jedinice, a ne smještaj u hostel; takav stambeni status imao je određenu razinu sigurnosti; ciljana skupina su mentalno bolesni i ovisnici te drugi s kompleksnim potrebama koji ne mogu pristupiti održivom stanovanju bez pomoći; pomoć je proaktivna, ali stanovanje ne može biti uvjetovano prihvaćanjem ove aktivne pomoći; pristup nije uvjetovan boravkom u tipu prelaznog stanovanja.

U proteklim godinama istraživači, priređivači politika i praktičari u Europi dosta su pozornosti posvetili modelu *Stanovanje prvo*. Ovaj pristup računa s deinstitucionalizacijom i decentralizacijom pružanja usluga, normalizacijom uvjeta života i s individualnom pomoći. Model računa s promjenom koncepta od usmjerene pomoći na mjesto – potpomognuto stanovanje na pomoć usmjerenu na osobe – pomoć u stanovanju.

Ovaj model je alternativa »sustavu stubišta« i pristupima koji traže da ljudi moraju biti spremni za stanovanje prije nego što imaju pristup uobičajenom i stalnom stanovanju. Kritike ovog modela prisutne su u većini europskih zemalja. Sustav stubišta ima niz stepenica na koje se klijent treba popeti kako bi došao do stalnog stanovanja. U međuvremenu, od osobe beskućnika očekuje se da riješi neke važne probleme (plati stare dugove, prestane s uzimanjem opojnih sredstava, počne raditi) te prođe osposobljavanje za neovisno življenje koje provode socijalni radnici. Pretpostavka je da se klijent time postepeno kvalificira za normalno stanova-

nje. U ovom modelu razina privatnosti, autonomije i slobode kao i kvaliteta smještaja poboljšavaju se kao nagrada za dobro ponašanje i uspješno prevladavanje problema, dok se razina supervizije i kontrole smanjuje. Međutim, pojedine stepenice čine se nepremostivima za klijente, a u slučaju lošeg ponašanja oni se vraćaju na nižu stepenicu što može značiti bacanje na pod i povratak u prenoćište.

Izlaganje iskustva pojedinih gradova u provedbi projekta *Stanovanje prvo* ukazalo je na niz činjenica koje su potaknule raspravu.

Amsterdamski *Discus projekt* tijekom 2011. godine imao je 120 korisnika, a provodila ga je lokalna civilna organizacija u suradnji s lokalnom zdravstvenom i neprofitnom stambenom organizacijom. Ciljana su skupina ljudi koji žive na ulici s kompleksnim problemima, a njima se bavi 19 stručnjaka iz različitih područja. Pomoć je usmjerena na klijente i na njihovo jačanje, a manje na probleme s kojima su suočeni. Civilna organizacija uzela je u najam socijalne stanove, koji su raštrkani po gradu, od neprofitne stambene organizacije te ih dala u podnajam ranijim beskućnicima. Oni dobivaju socijalnu pomoć, kao i subvenciju najamnina i troškova stanovanja od države. Nakon izvjesnog vremena klijent može zasnovati ugovor o najmu za taj stan neposredno s neprofitnom stambenom organizacijom.

U Kopenhagenu su uključena 92 klijenta s kompleksnim potrebama uz opsežnu stručnu potporu u raštrkanim stanovima uz slučaj kolektivnog smještaja dijela klijenata. Od socijalne pomoći koju dobivaju ili drugih prihoda klijenti plaćaju najamninu i troškove stanovanja. Uskoro se pokazalo da smještaj kolektivnog tipa za ove korisnike nije rješenje. Projekt je doprinio i promjeni stambene politike koju provodi grad Kopenhagen, osobito što se tiče raspolaganja praznim javnim stanovima, pa se sada

njih trećina daje onima s prioritetne stambene liste, a među kojima su beskućnici.

Najmanji projekt po broju korisnika, *Prekretnica stanovanje prvo Škotska*, je onaj u Glasgowu i bio je usmjeren uglavnom aktivnim ovisnicima o heroinu. Klijenti su smješteni u raštrkanim stanovima koji su u vlasništvu neprofitne stambene organizacije, a zakonski okvir za stambeno zbrinjavanje beskućnika daje ovoj skupini izvjesnu prednost. Klijenti sklapaju ugovor i plaćaju najamninu od socijalnih pomoći.

Lisabonski projekt zbrinjavao je mentalno bolesne osobe s dijagnozom, a jedini za smještaj koristi raštrkane privatne najamne stanove koji su onda u podnajam davali klijentima kojih je bilo 74. Prednost su imali oni s dužim stažom beskućnika i žene. Tijekom provedbe projekta došlo je do krize pa je smanjena lokalna potpora njegovoj provedbi što je značajno utjecalo na njegove domete.

Projekt u Budimpešti bio je veoma specifičan, a cilj je bio stambeno zbrinuti beskućnike koji su se nastanili u jednoj šumi, uglavnom u šatorima i drvenim kućicama, koja je dio gradskog područja. Plan je pretvaranje ove šume u rekreacijsko područje. Projekt je koordinirala javna Zaklada za beskućnike uz suradnju sedam civilnih organizacija, a za 152 klijenta ponuđene su različite opcije stanovanja u privatnim najamnim stanovima, skloništima za beskućnike, najam soba u radničkim hotelima te kupnja kuća u seoskim područjima. Naime, u slučaju ovog projekta, koji se nije rukovodio dosljedno ciljevima kao u ostalim gradovima, pokazalo se kako u neodgovarajućoj socijalnoj infrastrukturi nije moguće primijeniti ovu inovaciju. Dakle, u gradu Budimpešti, koji ima oko šest tisuća mjesta u skloništima za beskućnike, postoje i socijalni stanovi te liste za njihovu dodjelu. Beskućnici nisu na ovim listama, ne može se izdvojiti dio socijalnih stanova

za beskućnike jer oni nisu dio tog programa. Rasprava o ovom slučaju pokazala je da je ova socijalna inovacija primjenjiva u gradovima koji već imaju programe za beskućnike i gdje se oni mogu izabrati za najam socijalnih stanova. K tome, za provedbu ove inovacije važne su i činjenice koje govore o stambenoj krizi, odnosno o problemu priuštivosti stanova, te budimpeštanskoj praksi prijetnje deložacijom obitelji koji više ne mogu otplaćivati kredite za stanove. U takvim okolnostima stambene probleme beskućnika nije moguće učiniti prioritetom.

U ostala četiri grada ključna komponenta uspjeha projekata bile su intenzivne socijalne usluge, a dio tog paketa bila je tjedna posjeta svakom od novo smještenih beskućnika.

U svim gradovima projekt je imao utjecaja na širenje ove inovacije, ona je ugrađivana u lokalne i nacionalne strateške dokumente te se počela provoditi i u drugim gradovima.

Evaluacija je pokazala da su projekti naročito bili uspješni u Amsterdamu i Kopenhagenu s preko 90% ostajanja u stanovima u koje su smješteni beskućnici. U Glasgowu je bio manji broj klijenata i posebno teška ciljana skupina, a njih je ostalo čak 92,2%. U Lisabonu je u stanovima ostalo više od 80% korisnika.

Rezultati projekta su naročito pozitivni glede poboljšanja kvalitete života većine korisnika programa, posebno ovisnika koji su preseljenjem manje ovisni o drogama i alkoholu. Poboljšalo se i zdravstveno stanje najvećeg broja korisnika. Dok su rezultati manje pozitivni u području zapošljavanja, upravljanja financijskim problemima i socijalnim kontaktima. Stvaranje nove socijalne mreže velik je problem za beskućnike preseljene u raštrkane stanove.

U tri od pet gradova pokazano je da je cijena projekta *Stanovanje prvo* niža od

smještaja korisnika u privremene oblike stanovanja.

Stanovanje prvo kao socijalna inovacije treba još odgovoriti na pitanja socijalnog uključivanja stambeno zbrinutih beskućnika, a socijalne usluge treba usmjeriti u pomoć glede stigmatizacije, socijalne izolacije, siromaštva i nezaposlenosti.

Opsežno izlaganje Sama Tsemberisa iz New Yorka, autora modela *Puteljci za stanovanje* (eng. *Pathways to Housing*), sudionike konferencije uputilo je u povijest nastanka i razvoj modela gdje se pokazuje njegova učinkovitost i djelotvornost te konkurentnost u odnosu na druge prakse. Model se primjenjuje već više od 20 godina u SAD-u i širom svijeta te se konstantno dograđuje. Europska perspektiva primjene ove socijalne inovacije višestruko je važna za autora, kao i povratne informacije dobivene evaluacijama pojedinih projekata. Model ima holistički pristup te računa s opsežnim socijalnim uslugama korisnicima pa bi time njegova provedba u europskim socijalnim državama mogla dati bolje rezultate nego u SAD-u.

Tsemberisova knjiga *Housing First - The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction* postala je priručnikom za provedbu projekata.

Panel rasprava na kraju konferencije s izlaganjima praktičara, istraživača i priređivača politike veoma pozitivno se očitovala o budućnosti ove inovacije i izgledima borbe protiv beskućništva. Ipak, učinkovitost inovacije bit će uvjetovana tipovima socijalnih režima i izdašnošću lokalnih i nacionalnih financija koje su sada u krizi. Potporu daljnjem širenju i primjeni ove inovacije pružili su i predstavnici Europske unije.

U cijelosti, konferencija je bila rijetko dobar primjer dijaloga praktičara, istraživača i priređivača stambene politike. Tim više, jer se raspravljalo o globalnom problemu beskućništva s jasnim komparativnom perspektivom i izgledima učinkovitog učenja iz iskustva drugih.

Gojko Bežovan
Studijski centar socijalnog rada
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu