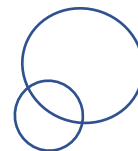




CERANEO- Centar za razvoj neprofitnih organizacija



PRIRUČNIK ZA SOCIJALNU INTEGRACIJU RANJIVIH SKUPINA U STATUSU STAMBENE ISKLJUČENOSTI

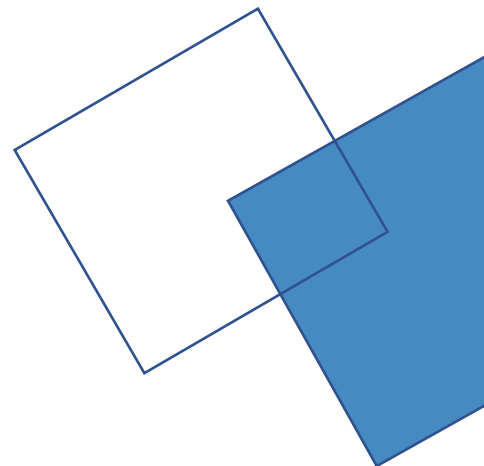
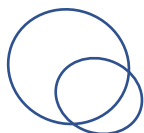
s posebnim naglaskom na stanovanje beskućnika (19. načelo Europskog stupa socijalnih prava)

Priručnik priredile:

Ana Zadelj Kovač, mag. soc. pol.- CERANEO

Ivona Tomurađ, mag. soc. pol.- CERANEO

Maja Fláto, PhD- NOVA



Zagreb, 2023.

PRIRUČNIK ZA SOCIJALNU INTEGRACIJU RANJIVIH SKUPINA U STATUSU STAMBENE ISKLJUČENOSTI

s posebnim naglaskom na stanovanje beskućnika (19. načelo Europskog stupa socijalnih prava)

CERANEO - Centar za razvoj neprofitnih organizacija



Projekt „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva u implementaciji Europskog stupa socijalnih prava u Hrvatskoj“ podržan je kroz Fond za aktivno građanstvo, sredstvima Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP grantova.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost CERANEO-a i ne odražava nužno stavove država donatorica i Upravitelja Fonda.

Priručnik je nastao u okviru projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva u implementaciji Europskog stupa socijalnih prava u Hrvatskoj“. Projekt se provodi od 1. rujna 2022. do 30. studenog 2023. godine. Opći cilj projekta je osnažiti zagovaračke kapacitete organizacija civilnog društva i drugih dionika za praćenje i implementaciju Europskog stupa socijalnih prava (ESSP) na nacionalnoj i lokalnim razinama. Partneri na projektu su Agencija lokalne demokracije Sisak, Mreža udruga Zagor i Udruga „MI“ Split, Hrvatska mreža za beskućnike i NOVA.



SADRŽAJ:

1. EUROPSKI KONTEKST STAMBENE POLITIKE.....	1
2. PRISTUP STAMBENOJ POLITICI I BORBI PROTIV BESKUĆNIŠTVA U HRVATSKOJ.....	3
3. MODEL HOUSING FIRST KAO NAČIN ZBRINJAVANJA BESKUĆNIKA.....	7
4. SVEOBUHVAATNA PRIMJENA MODELA HOUSING FIRST U NORVEŠKOJ.....	9
4.1. PROJEKT X-ULICE.....	10
5. POPIS LITERATURE.....	12

Poštovani čitatelji,

CERANEO dugi niz godina istražuje problematiku beskućništva u Hrvatskoj te zagovara razvoj stambene politike koja je priuštiva za sve građane, osobito beskućnike i osobe u riziku od beskućništva. Kroz trenutni projekt, CERANEO je razvio studiju provedbe Europskog stupa socijalnih prava (ESSP) u Hrvatskoj, među ostalima provedbu 19. načela ESSP-a- Pomoć i stanovanje beskućnicima.

Pred Vama se nalazi Priručnik za socijalnu integraciju ranjivih skupina u statusu stambene isključenosti s posebnim naglaskom na stanovanje beskućnika (19. načelo Europskog stupa socijalnih prava). Nastao je u sklopu spomenutog trenutnog projekta „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva u implementaciji Europskog stupa socijalnih prava u Hrvatskoj“. Jedan od specifičnih ciljeva projekta je zagovaranje prava ranjivih skupina prema prioritetima Akcijskog plana provedbe europskog stupa socijalnih prava u Hrvatskoj. Partneri pri ostvarenju tog cilja su Hrvatska mreža za beskućnike i Norwegian Social Research (NOVA) koji su svojim iskustvom i znanjima obogatili sadržaj priručnika¹.

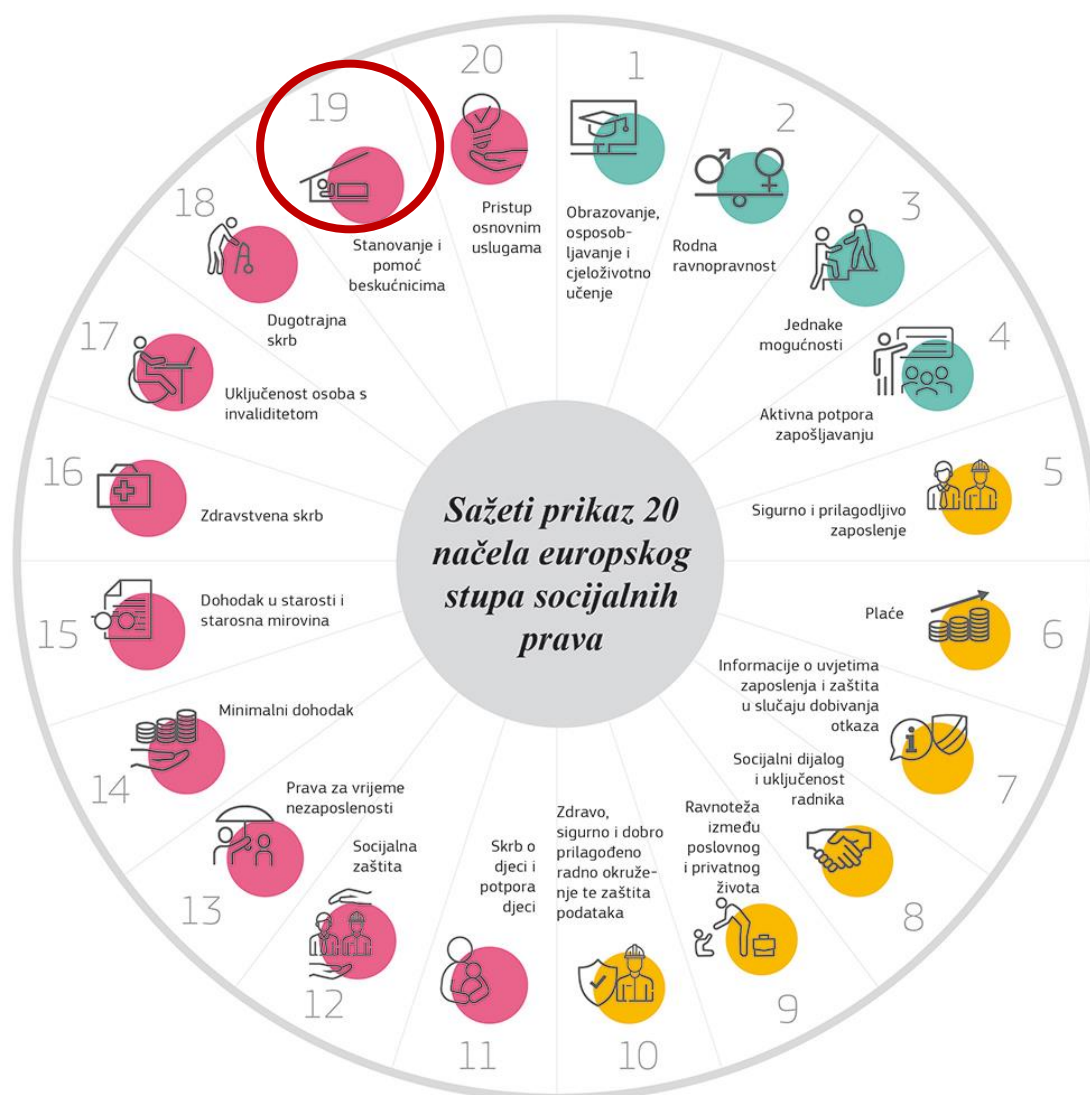
Cilj priručnika je prikazati politike i mjere koje su trenutno na snazi vezane uz zbrinjavanje stambeno ranjivih skupina kao i ponuditi određena inovativna rješenja u zbrinjavanju beskućnika, poglavito prikazati model stanovanje prvo (Housing First). Namijenjen je svim stručnjacima koji rade s beskućnicima i osobama u riziku od beskućništva kako bi nastavili predano zalaganje za adekvatno zbrinjavanje ove ranjive skupine, svim donositeljima odluka kako bi stekli uvid u obvezu skrbi o beskućnicima koja je prihvaćena na državnoj razini potvrdom Europskog stupa socijalnih prava te svoj zainteresiranoj javnosti.

CERANEO tim

¹ Zahvaljujemo i drugim partnerima - Mreža udruga Zagor, Agencija lokalne demokracije Sisak i Udruga „MI“ Split na davanju komentara na priručnik.

1. Europski kontekst stambene politike

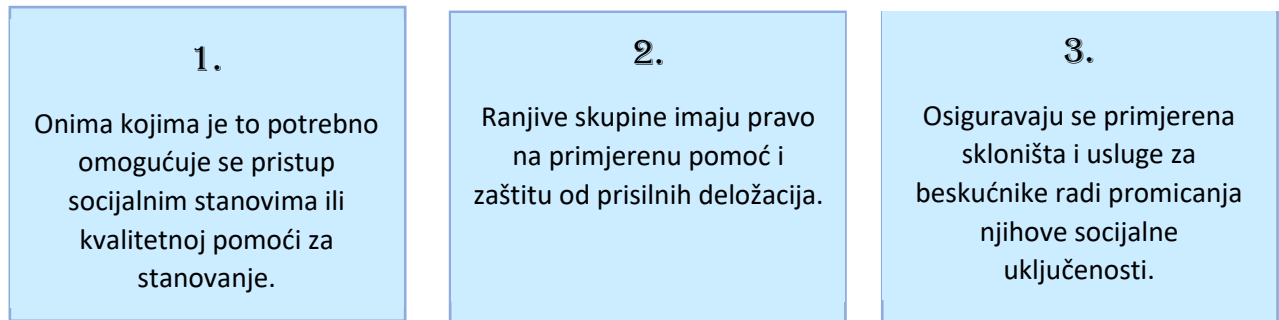
Europski parlament, Vijeće i Europska komisija proglasili su Europski stup socijalnih prava (ESSP)² 2017. godine. To je program od 20 načela podijeljenih u tri cjeline: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravedni uvjeti rada te socijalna zaštita i uključenost. Cilj Europskog stupa socijalnih prava je da služi kao vodič k učinkovitom zapošljavanju i socijalnim ishodima kada se odgovara na postojeće i buduće izazove koji su izravno usmjereni na ispunjavanje osnovnih ljudskih potreba te osiguravanje boljeg ostvarivanja i provođenja socijalnih prava. Europski stup socijalnih prava prioritet je provedbe u okviru Europskog socijalnog fonda plus 2021-2027.



²² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1279&langId=hr>, posjećeno, 15. kolovoza 2023.

Slika 1: Prikaz Europskog stupa socijalnih prava; Izvor: CERANEO. Dostupno na <https://ceraneo.hr/publikacije/europski-stup-socijalnih-prava/>.

Europski stup socijalnih prava u 19. načelu „Stanovanje i pomoć beskućnicima“ posebno izdvaja skrb o beskućnicima navodeći:



Konkretne mjere za primjenu ESSP-a EU donosi kroz Akcijski plan provedbe europskog stupa socijalnih prava 2021. godine³. Akcijski plan navodi:

„U mnogim državama članicama, regijama i gradovima sve si veći broj ljudi ne može priuštiti stanovanje. Beskućništvo je u porastu u većini država članica. Iako politike za iskorjenjivanje beskućništva mogu biti uspješne samo s pomoću prilagođenog lokalnog ili regionalnog pristupa, mnogi dionici inzistiraju na europskom poticaju za njegovo iskorjenjivanje u cijelom EU-u do 2030.“

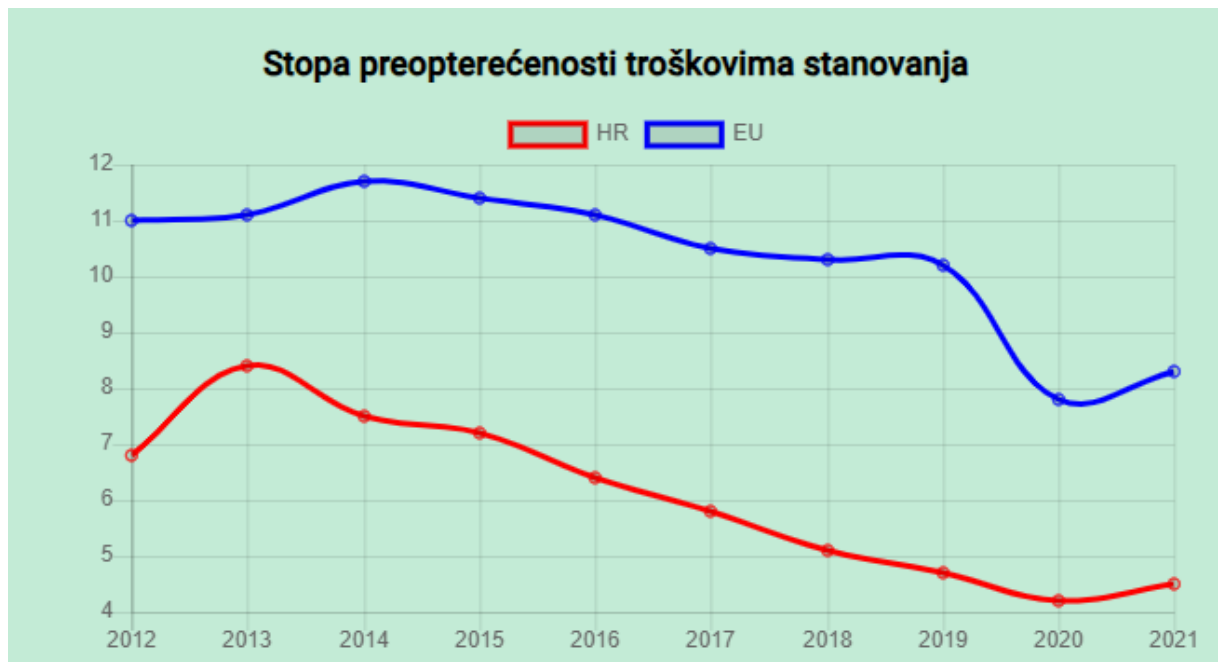
Kao odgovor na ovaj izazov, izdvaja se osnivanje Europske platforme za borbu protiv beskućništva kako bi se dala podrška državama članicama, gradovima i pružateljima usluga u razmjeni najboljih praksi i utvrđivanju učinkovitih i inovativnih pristupa. Iste godine (2021.) donesena je Lisabonska deklaracija o Europskoj platformi za borbu protiv beskućništva. Deklaracija izdvaja sljedeće⁴:

- nitko ne smije spavati na ulici jer nema pristupačnog, sigurnog i primjerenog hitnog smještaja
- nitko ne smije živjeti u hitnom ili privremenom smještaju dulje nego što je potrebno da prijeđe u trajni smještaj
- nitko ne smije biti otpušten iz bilo koje ustanove (zatvora, bolnice, ustanove za skrb itd.), a da se toj osobi ne ponudi odgovarajući smještaj
- deložacije treba izbjegavati kad god je moguće, pri čemu nitko ne smije biti deložiran, a da se toj osobi ne ponudi odgovarajući smještaj u slučaju potrebe
- nitko ne smije biti diskriminiran jer je beskućnik

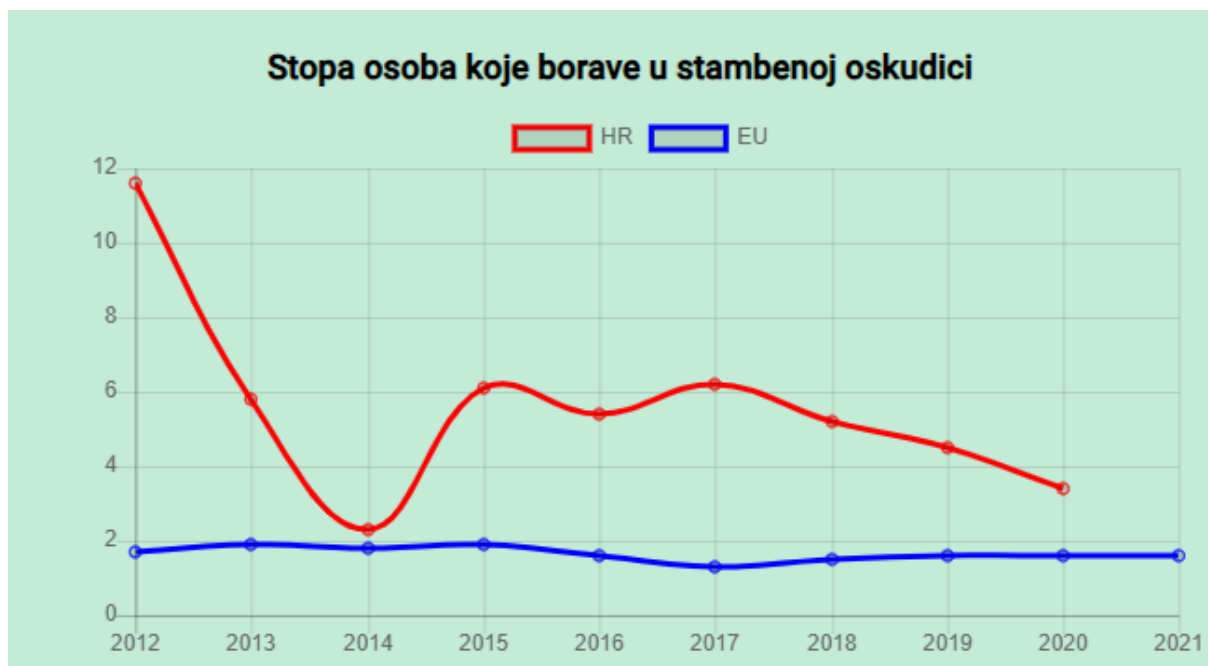
³ Europska komisija, 2021, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

⁴ EU, 2021, file:///C:/Users/CERANEO/Downloads/Pokrenuta_Europska_platforma_za_borbu_protiv_besku_ni_tva.pdf.

Kako bi pratila provedbu Europskog stupa socijalnih prava te Akcijskog plana za njegovu provedbu te popratno donesene dokumente, Europska unija je razvila set pokazatelja vezanih uz praćenje provedbe pojedinih načela ESSP-a u državama članicama EU. Na temelju dostupnih podataka moguće je usporediti stanje po državama članicama. Za praćenje 19. načela ESSP-a izdvajaju se pokazatelji **stopa preopterećenosti troškovima stanovanja** i **stopa osoba koje borave u stambenoj oskudici**. U nastavku su prikazani podaci navedenih pokazatelja od 2012. do 2021. na razini Hrvatske i EU za navedene pokazatelje koje je CERANEO pripremio u sklopu projekta.



Slika 2: Prikaz pokazatelja Stope preopterećenosti troškovima stanovanja od 2012. do 2021. za EU i RH; Izvor: CERANEO



Slika 3: Prikaz pokazatelja Stopa osoba koje borave u stambenoj oskudici od 2012. do 2021. za EU i RH

2. Pristup stambenoj politici i borbi protiv beskućništva u Hrvatskoj

Stanovanje i stambena politika u EU u nadležnosti su zemalja članica. Međutim, EU s iskustvom krize 2008. godine sve više utječe na ovo područje pa su donesene i izvjesne direktive. Pored toga, tema stanovanja je tematski i dio preporuka zemljama članicama u okviru Europskog semestra. Ustanovljena je i Inicijativa za priuštivo stanovanje u okviru koje se razmjenjuju iskustva i potiče se na inovativna rješenja u stambenom zbrinjavanju.⁵ Odbor za zdravstvo i socijalnu politiku Hrvatskog sabora 23. travnja 2021. godine na sjednici Odbora bez potrebne rasprave podržao je primjenu, a Vlada Republike Hrvatske isto je učinila 25. lipnja 2021. godine na sjednici Vlade, međutim, na njega se rijetko referira u ključnim strateškim dokumentima.

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine u sklopu razvojnog smjera 2-*Jačanje otpornosti na krize* izdvaja strateški plan 5- *Zdrav, aktivan i kvalitetan život* čiji pokazatelj uspješnosti je smanjenje postotka osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti na manje od 15% do 2030. godine (23,30% u 2019. godini)⁶. U tom pogledu jedan od prioriteta politika je socijalna solidarnost i odgovornost- prema navedenoj Strategiji, do 2030. povećat će se **obuhvat programa**

⁵ https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/affordable-housing-initiative_en, posjećeno 15. kolovoza 2023.

⁶ Nacionalna razvojna strategija do 2030. godine.

socijalne pomoći za 20% najsiromašnijih građana. Posebno se izdvaja unaprjeđenje ravnomjerne dostupnosti i kvalitete sveobuhvatne socijalne skrbi za posebno osjetljive skupine među kojima su navedeni i beskućnici. Na području demografske revitalizacije i izgradnje poticajnog okruženja za mlade i obitelj, Nacionalna razvojna strategija izdvaja ostvarivanje uvjeta za stambeno zbrinjavanje mladih zaposlenih ljudi s prosječnim primanjima koji nisu kreditno sposobni i ne mogu si priuštiti adekvatno stanovanje te su prisiljeni živjeti kao podstanari ili kod roditelja kao vid prevencije rizika od beskućništva. Na temelju smjerova politika Nacionalne razvojne strategije, razvijen je Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021.- 2027. Navodi se da:

„Postoje različita prava, mjere, aktivnosti i programi koji adresiraju probleme vezane uz neadekvatno odnosno pristojno stanovanje, a definirani su kroz različite propise te strateške dokumente na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.“

Kao ciljevi Nacionalnog plana u pogledu zbrinjavanja beskućnika i osoba u riziku od beskućništva izdvajaju se:

Posebni cilj 1: Smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti ranjivih skupina	Posebni cilj 4: Unaprijediti životne prilike osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti
Mjera 1- povećanje primjerenosti socijalnih naknada i poboljšanje pokrivenosti najosjetljivije skupine zdravstveno osiguranih osoba dopunskim zdravstvenim osiguranjem	Mjera 1- Stvaranje poticajnog okruženja za ostanak i poboljšanje životnih uvjeta mladih i obitelji
Mjera 5- Doprinos smanjenju siromaštva na regionalnoj i lokalnoj razini	Mjera 2- Stambeno zbrinjavanje stradalnika i dragovoljaca iz Domovinskog rata

Tablica 1: Ciljevi Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti povezani sa smanjenjem beskućništva. Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, 2021.

Prema Zakonu o socijalnoj skrbi, beskućnik je definiran kao:

„Beskućnik je osoba koja nema mjesto stanovanja niti sredstva kojima bi mogla podmiriti troškove stanovanja, a smještena je ili koristi uslugu organiziranog stanovanja u prihvatilištu ili prenoćištu ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje.“

U definiranju beskućništva, zakonodavac u premaloj mjeri u obzir ETHOS tipologiju⁷ koja uključuje i osobe u riziku od beskućništva koje žive u:

1.

nesigurnom stanovanju- nesiguran smještaj (kod prijatelja, bez ugovora o najmu), nezakonito zauzimanje zemljišta, život pod prijetnjom nasilja,

2.

neadekvatnom stanovanju – privremene nekonvencionalne stambene nastambe, neprimjereni stambeni uvjeti, ekstremno prenaseljeni stanovi.

Prava i usluge koja osoba u statusu beskućništva ili u riziku od beskućništva ostvaruje su⁸:

- pravo na zajamčenu minimalnu naknadu; priznaje se i beskućnicima kojima je osiguran smještaj ili organizirano stanovanje u prihvatilištu u visini od 50% iznosa zajamčene minimalne naknade
- naknada za troškove stanovanja; ne priznaje se beskućnicima koji se nalaze u prihvatilištima, prenoćištima ili u organiziranom stanovanju
- naknada za ugroženog kupca energenata
- socijalno mentorstvo- pruža se stručna pomoć usmjerena jačanju snaga i sposobnosti za uspješnije rješavanje nepovoljnih životnih prilika i bolju integraciju u zajednicu
- usluga boravka- osiguravanje organizirane aktivnosti tijekom dana uz stručnu i drugu pomoć i podršku, radi zadovoljavanja osnovnih i dodatnih životnih potreba korisnika koje ne mogu biti zadovoljene u obitelji
- usluga organiziranog stanovanja
- usluga smještaja

Broj beskućnika u Hrvatskoj varira u odnosu na različite izvore jer ne postoji ujednačena evidencija svih pružatelja usluga za beskućnike i nadležnih institucija. Prema službenom statističkom izvješću Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike za 2021. godinu, u sustavu socijalne skrbi evidentirana su 424 beskućnika (MROSP, 2021). Riječ je o skupini koja je ostvarila pravo na uslugu boravka ili privremenog smještaja u prihvatilištu ili prenoćištu. Uvidom u navedeno izvješće nije

⁷ Feantsa, dostupno za preuzimanje na mrežnoj stranici Feantse, chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://ceraneo.hr/wp-content/uploads/2023/03/ZAPOSJAVANJE-BESKUCNIKA.pdf.

⁸ Zakon o socijalnoj skrbi, NN 8/22, 46/22, 119/22, 71/23.

moguće utvrditi koliko beskućnika u sustavu socijalne skrbi ostvaruje pravo na novčane naknade i/ili druge socijalne usluge. Podaci prikupljeni u istraživanju za potrebe mapiranja socijalnih usluga za beskućnike pokazali su da se 2015. godine 344 beskućnika nalazilo u evidenciji centara za socijalnu skrb, dok su pružatelji usluga iskazali podatak o 1 534 osobe koje su prošle kroz njihove usluge smještaja u istoj toj godini (Načinović, 2016). Prema procjenama Hrvatske mreže za beskućnike u **Hrvatskoj 2023. godine živi oko 2 000 apsolutnih beskućnika te čak 10 000 ljudi u riziku od beskućništva**. Veliki udio beskućnika u Hrvatskoj čine osobe koje su do 18. godine boravile u sustavu alternativne skrbi za djecu te nakon izlaska iz iste nemaju potporu i podršku. Podaci pokazuju da čak **trećina mladih koji izađu iz sustava alternativne skrbi u roku od 2 godine iskuse beskućništvo** (Udruga Igra). Iz navedenih brojki vidljiva je nekoordiniranost sustava i potreba za jasnim strateškim okvirom za zbrinjavanje beskućnika s posebnim naglaskom na zbrinjavanje osoba u riziku od beskućništva.

Prema Zakonu o socijalnoj skrbi veliki gradovi i gradovi sjedišta županija imaju obvezu za osiguranje smještaja u prihvatilišta ili prenočišta za beskućnike, te obveze jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kriznim situacijama da se obiteljima s maloljetnom djecom koja ostanu bez svog doma i nisu u mogućnosti sama osigurati smještaj, osiguraju privremeni smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način, a kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji. Tablica 2 prikazuje pregled dostupnosti prava i usluga za beskućnike u 4 najveća hrvatska grada.

Grad	Usluge koje se pružaju temeljem Odluke			Ključni pružatelji usluga		Inovativni programi
	Pravo na smještaj	Pravo na besplatnu prehranu u pučkoj kuhinji	Pravo na ZMN	Osnivač lokalna jedinica	Ostalo (crkveno, NGO)	
Grad Zagreb	+	+	+	Ustanova Dobri dom	HMB, GDCK Zagreb, Udruga Dom nade, PET PLUS, Franjevački svjetovni red, Caritas Zagrebačke nadbiskupije, Misionarke Ljubavi	HMB ima centar za pomoć i podršku beskućnicima i osobama u riziku od beskućništva. GDCK Zagreb ima prihvatilište Velika kosnica. Udruga „Dom nade“ pruža dnevni boravak i popratne usluge, Ustanova Dobri dom pruža uslugu prehrane u svoje 4 pučke kuhinje. Franjevački svjetovni red pruža uslugu pučke kuhinje. Caritas ima prenočište, a Misionarke Ljubavi prenočište i pučku kuhinju.
Grad Split	+	+	+	Ustanova DES	Udruga MoST, Caritas Splitsko-makarske nadbiskupije, Udruga papa Ivan XXII.	Udruga MoST pruža poludnevni boravak za beskućnike, prenočište, pomoć pri zapošljavanju, Caritas daje prostor za obavljanje osobne higijene; Udruga papa Ivan XXII. Nudi smještaj uz psihosocijalnu rehabilitaciju i resocijalizaciju.
Grad Rijeka	+ (nužni smještaj od	+	+		Udruga Oaza, Udruga Terra,	Udruga Oaza ima prihvatilište i obavlja djelatnost Centra za

	Grada, prihvatilišta od udruga)				GDCK Rijeka, Franjevački svjetovni red- Ruža sv. Franje	pomoć i podršku beskućnicima čiji je osnivač Grad Rijeka; Udruga Terra dnevni centar za ovisnike- beskućnike (drop in), GDCK Rijeka- pučka kuhinja i prostor za zbrinjavanje beskućnika u ekstremnim vremenskim uvjetima, Franjevački svjetovni red- Prihvatilište Ruže sv. Franje
Grad Osijek	+	+	+		Carits Đakovačko-osječke nadbiskupije, GDCK Osijek	Caritas pruža uslugu smještaja u Centru za prihvata beskućnika (osnivač Grad Osijek) i prehrane u pučkoj kuhinji. Provodi resocijalizaciju kroz radionice za beskućnike: psihosocijalne i psihoterapeutske, informatičke, dramsko- glazbene te zdravstvene, u sklopu projekta, GDCK Osijek pruža uslugu pučke kuhinje.

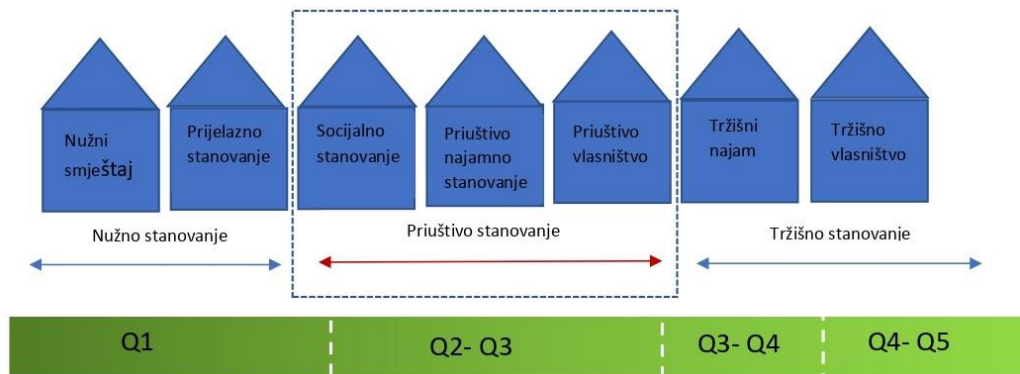
Tablica 2: Prikaz usluga za beskućnike koje pružaju 4 velika grada u RH; Izvor: CERANEO, prosinac 2022.

Na razini jedinica lokalne samouprave, razvijaju se i provode programi stambenog zbrinjavanja poput najma stanova sa zaštićenom najamninom i slični koji, iako predstavljaju veliku vrijednost, nisu dovoljni za zbrinjavanje svih građana u potrebi. Program javno-najamnih stanova u Gradu Zagrebu te program najma stanova iz programa društveno poticane stanogradnje u Varaždinu prepoznate su kao socijalne inovacije u području stambenog zbrinjavanja i prevencije beskućništva (MROSP, 2021). Kao što je iz Tablice 2 vidljivo, veliki dio usluga beskućnicima pružaju organizacije civilnog društva na kojima ostaje i pružanje inovativnih oblika usluga. Za iste je u svibnju 2023. raspisan natječaj „Razvoj i širenje mreže socijalnih usluga za razdoblje 2023. do 2025.“ Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike za (nastavak) trogodišnjih programa pružanja socijalnih usluga beskućnicima i osobama u riziku od beskućništva. No pitanje je održivosti broja i kvalitete usluga takvim načinom financiranja. Hrvatski model zbrinjavanja beskućnika uglavnom se provodi kroz aktivnosti organizacija civilnog društva te pati od problema mogućnost održavanja rada ovih organizacija. Tu se radi o financijskoj, institucionalnoj i socijalnoj održivosti (Horvat i Bežovan, 2023).

S obzirom na nepostojanje strateškog okvira za djelovanje, stručnjaci iz ovog područja niz godina zagovaraju razvoj nacionalne stambene politike koja bi **prevenirala beskućništvo**, ali i pružala stanovanje beskućnicima prema inovaciji stanovanje prvo (*Housing first*) koja već niz godina čini jednu od okosnica zbrinjavanja beskućnika u svijetu. Kao rezultat pritiska javnosti, **6. travnja 2023. donesena je odluka Vlade o izradi Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine** čija je polazna teza:

„Stanovanje je jedna od osnovnih ljudskih potreba, a dom predstavlja temelj stabilnosti i sigurnosti pojedinca i obitelji, okosnicu društvenog i emocionalnog života, ali sve češće i radno mjesto.“⁹

Europski stup socijalnih prava čiju je primjenu Vlada RH podržala po tom pitanju izdvaja kako se svakome kome je to potrebno omogućuje pristup socijalnim stanovima ili kvalitetnoj pomoći za stanovanje. Naime, samo u 2021. godine u Zagrebu ukupno je sagrađeno 2 623 novih stanova¹⁰ dok se izdvaja da sve veći broj mladih obitelji ne uspijeva doći do nekretnine te je činjenica da je nepriuštivo stanovanje jedan od glavnih okidača iseljavanja mladog, radno aktivnog stanovništva iz Hrvatske (Bežovan i Jakovčević, 2023). Također, raste broj stambeno isključenih građana među kojima je sve veći udio starijih osoba. Na temelju dosadašnjih istraživanja i zalaganja CERANEO se u suradnji s Pravnim fakultetom zalaže za veću priuštivost stanovanja.



Slika 4: Kontinuum priuštivog stanovanja prema dohodovnim kvintilima; Izvor: CERANEO

Kao što prikazuje slika Akcijskog plana priuštivog stanovanja,¹¹ priuštivo stanovanje je spektar koji dolazi nakon nužnog stanovanja (namjenjenog za osobe u statusu beskućništva), a u spektar je uključeno socijalno stanovanje, priuštivo najamno stanovanje te priuštivo vlasništvo. Navedeni oblik stanovanja dugoročno prevenira beskućništvo te je vidljivo da je upravo za ovim spektrom stanovanja najveća potreba, a najmanje je dostupno u Hrvatskoj.

⁹ Mrežna stranica Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, dostupno na <https://mpgi.gov.hr/print.aspx?id=15323&url=print&page=1>.

¹⁰ Državni zavod za statistiku, 2021.

¹¹ Dostupno na web stranici Housing2030- <https://www.housing2030.org/project/cooperation-through-the-urban-agenda-for-the-eu-housing-partnership-action-plan/>.

U opsežnoj analizi Bežovan, Baturina i Horvat (2023.) zaključuju da je formalni opseg socijalnih prava kao i prepoznavanje beskućništva kao ranjive skupine manjim dijelom u Hrvatskoj napredovalo u zadnja tri desetljeća. Ističu se značajne prepreke ostvarivanju socijalnih prava beskućnika, neadekvatan sustav podrške ostvarivanju njihovih prava te jasna potreba za novim pristupima i politikama usmjerenima njihovom (prvenstveno stambenom) zbrinjavanju te socijalnom uključivanju.

Što se tiče mogućnosti, izdvajaju se sljedeći prijedlozi za priuštivu stambenu politiku:

- povećati broj socijalnih stanova iskorištavanjem državne i gradske infrastrukture- ponuditi stanove mladima koji izlaze iz alternativne skrbi
- povećati najamnine u socijalnim stanovima radi održivosti modela te razviti programe obučavanja za stanovanje u socijalnim stanovima
- povesti raspravu o ograničenjima prenamjene stanova u apartmane, povećati porez na kratkotrajni najam stanova
- pridružiti se stambenim inicijativama na EU razini kako bi se pratili primjeri dobre prakse
- uzeti u obzir model *Housing First* za zbrinjavanje beskućnika

Nažalost, u radnu skupinu izrade Plana stambene politike, uključen je tek jedan stručnjak iz Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, a nitko iz redova civilnog sektora koji pružaju usluge osobama u najvećem stambenom riziku, beskućnicima niti akademskog sektora koji se bave istraživanjem ove teme. K tome, rezultati rada ove skupine u javnosti nije za sada potaknuo neke rasprave.

S obzirom na višegodišnje zanemarivanje razvoja sveobuhvatnog plana za borbu protiv beskućništva te trenutnu političku klimu razvoja Nacionalnog plana stambene politike kao i primjenu Europskog stupa socijalnih prava (poglavito 19. načela), u nastavku priručnika prikazuje se model zbrinjavanja beskućnika *Housing first*. Isti je u zemljama Europe ostvario dobar učinak što je vidljivo u smanjenju broja beskućnika te njihovoj reintegraciji u društvo. Ovakav pristup u rješavanju socijalnih problema se stoga smatra vidom socijalnog ulaganja s vidljivim ishodima za pojedince, zajednice i društvo u cjelini.

3. Model Housing First kao način zbrinjavanja beskućnika

Housing First kao koncept označava pristup rada u kojem se beskućnicima prvenstveno omogućava trajni smještaj, a tek onda se radi na podmirenju njegovih drugih potreba. *Cilj je omogućiti osobama dostojanstveno ostvarenje prava na dom, a potom im pružiti kontinuiranu pomoć i podršku u rješavanju problema zbog kojih su došli u beskućništvo.* Model u obzir uzima Maslowljevu hijerarhiju

potreba prema kojoj osoba koja nema podmirene osnovne životne potrebe (hrana, voda, krov nad glavom, sigurnost), ne može razmišljati o podmirenju potreba na višim razinama (inovativne usluge koje se najčešće nude beskućnicima u Hrvatskoj su psihološka pomoć, pomoć za zapošljavanje itd.).

STANOVANJE PRVO



Slika 5: Prikaz modela Housing first; Izvor: Homelessness in Marin; dostupno na <https://housingfirst.marinhhs.org/housing-first>.

Osnovna načela Housing First modela su:

- adekvatno stanovanje je ljudsko pravo (isto navodi Vlada RH pri planiranju Nacionalnog plana stambene politike)
- korisnici usluga imaju pravo na izbor i kontrolu
- razdvajaju se smještaj i liječenje
- orijentiranost kao oporavku
- smanjenje štete
- aktivan angažman korisnika bez prisile
- planiranje usmjereno na individualne potrebe
- fleksibilna podrška (koliko god je potrebno)

Model se pokazao iznimno uspješnim u svim zemljama u kojima se primjenjuje te se čak 90% korisnika uključenih u model ne vraća u beskućništvo- **postaju punopravni, zaposleni članovi zajednice koji istoj doprinose**, dok se velika većina beskućnika uključenih u tradicionalni model (slika 3) smještaja u prihvatilišta i prenočišta u iste kontinuirano vraća s istim izazovima dodatno opterećujući sustav.

Udruga CRESCER¹² iz Portugala koja već 20 godina provodi ovaj model izdvaja sljedeće benefite u odnosu na tradicionalno zbrinjavanje beskućnika:

- isplativ i postiže bolje rezultate,

¹² Pula +; dostupno na <https://www.pula.hr/it/novita/detail/23391/grad-pula-bit-ce-vodja-housing-first-u-hrvatskoj/>.

- prekida beskućništvo za 8 od 10 osoba koje ga doživljavaju,
- nudi autonomiju, izbor, osnaživanje i integraciju u zajednicu za *Housing First* korisnike.

Jedna od zemalja u kojima se godinama aktivno provodi model *Housing First* je Norveška. U nastavku je prikazan njihov sveobuhvatni pristup zbrinjavanju beskućnika te kontinuirani pad broja (a time i troškova skrbi) beskućnika primjenom modela *Housing First*.

4. Sveobuhvatna primjena modela *Housing First* u Norveškoj¹³

U 2019. godini 179 tisuća građana Norveške bili su stambeno ugroženi (Kommunaldepartementet, 2020), a prema novijim istraživanjima u 2020. Norveška je imala 3 325 beskućnika (Dyb and Zeiner, 2021). Definicija beskućnika u Norveškoj je:

Beskućnik se definira kao osoba koja ne posjeduje ili ne unajmljuje stambenu jedinicu i koja ima slučajne ili privremene stambene aranžmane; koji privremeno boravi kod bliže rodbine, prijatelja ili poznanika; ili koji je pod skrbništvom popravnih službi ili ustanova, koji mora biti pušten u roku od dva mjeseca. Beskućnicima se smatraju i osobe bez organiziranog smještaja za sljedeću noć (Ulfrstad, 1997., str. 15; prijevod partnera projekta NOVA)

Usporedbom definicije beskućnika koju ima Norveška i Hrvatska vidljiva je razlika u obuhvatu broja beskućnika i važnost prevencije za osobe koje su u riziku od beskućništva. Norveška uzima u obzir i jasno primjenjuje ETHOS tipologiju te za razliku od Hrvatske **vodi i prikuplja jednoznačne statističke podatke o broju beskućnika. Na taj način jasno se može pratiti utjecaj politika koje provodi.**

Godina	Broj beskućnika	Na 1 000 građana
2020	3.325	0,62
2016	3.909	0,75
2012	6.259	1,26
2008	6.091	1,27
2005	5.496	1,19
2003	5.200	1,14

¹³ Sadržaj 4. poglavlja priručnika pripremio je partner na projektu Norwegian Social Research (NOVA); prijevod i oblikovanje odgovornostu CERANEO-a.

1996	6.200	1,5
------	-------	-----

Tablica 3: Prikaz broja beskućnika u Norveškoj; Izvor: Dyb and Zeiner, 2021.

U samim začetima diskursa o beskućništvu na europskom tlu, Norveška je 1996. provela sveobuhvatno istraživanje o broju beskućnika i razlozima beskućništva u Norveškoj. U nastavku razvoja, svake 4 godine provode isto istraživanje i nadopunjuju svoju bazu podataka. **Navedeni podaci postali su temelj razvoja socijalnih politika iz područja skrbi o beskućnicima i stambene politike Norveške.** Tako su provedeni projekti koji se baziraju na modelu *Housing First: Project Homeless (2001–2004)*, *On the road to housing (2005–2007)* i *Housing for Welfare (2014–2020)*. Na temelju periodičnog istraživanja i praćenja podataka o beskućnicima, kontinuirano se evaluiraju programi koji se provode te isti **pokazuju uspješnost s obzirom na kontinuum u padu broja beskućnika.**

U Norveškoj je trenutno aktualno 18 *Housing First* projekata koje koriste 253 beskućnika (Barvik i Flåto, 2018). Sloboda izbora stambene jedinice je ograničena, što principu znači da korisnici mogu odbiti ponudu stambene jedinice, a da time ne izgube svoje mjesto na listi čekanja za stanovanje. Međutim, **stambene jedinice koje se nude uglavnom su integrirane u obične četvrti**, imaju dobar standard, a vrijeme čekanja na odgovarajuće stanovanje u okviru HF-projekata rijetko prelazi 15 tjedana. Zdravstvene i socijalne usluge nude se barem jednom tjedno, na temelju metoda kao što su Individualno vođenje slučaja (ICM) i Asertivno liječenje u zajednici (ACT). Neki od servisnih timova uključili su pomoćnog radnika. Nema zahtjeva u vezi s korištenjem droga ili liječenjem mentalnog zdravlja. **Projekti se grade na razumijevanju sudionika kao individualnih ljudskih bića** sposobnih za donošenje odluka koje se tiču njihovih vlastitih života. Smanjenje štete i oporavak su osnovne vrijednostima kojima se stručnjaci vode.

Evaluacije *Housing First* projekata u Norveškoj pokazuju da:

„Većina sudionika doživljava sveukupno povećanje kvalitete života, veću vjeru u budućnost te mir i tišinu u svom svakodnevnom životu. Smatraju da im HF-projekti pružaju sigurnu osnovu u životu (Andvig i sur., 2016; Skog Hansen, 2017). Većina sudionika zadovoljna je svojom stambenom jedinicom (Snertingdal i sur., 2015), a ponuđene usluge pružaju odgovarajuću pomoć (Hansen, 2018). Međutim, nekoliko sudionika osjeća usamljenost, a nedostatak pristupa poslu, aktivnostima i mreži izazov je s kojim se susreću mnogi (Skog Hansen, 2017).“

4.1. Projekt X¹⁴- ulice

U Norveškoj programe provode jedinice lokalne samouprave koje su u suradnji s civilnim sektorom kroz godine razvile niz primjera dobre prakse. Jedan od njih je *Project X – street* (Projekt x- ulice).

Projekt X-street nastao je na temelju ideje i inicijative samih beskućnika te se stoga opisuje kao primjer zajedničkog djelovanja beskućnika. Boraveći u privremenom smještaju koji vodi nevladina organizacija financirana državnim i općinskim darovnicama, skupina beskućnika izradila je plan za samoorganizirani stambeni kolektiv. Cilj je bio uspostaviti vlastito pristupačno samoupravno rješenje za beskućništvo i nezaposlenost (Aaslund i Seim, 2020). Osim sigurnog smještaja, željeli su bazu za svoju novopokrenutu tvrtku za čišćenje.

Nevladina organizacija koja upravlja privremenim smještajem odlučila je podržati inicijativu smještajem i financiranjem te je 2016. godine pokrenut projekt X-ulice. Do ljeta 2017. kuća je imala 20 stanara. Njihovi su najmovi regulirani ugovorima o najmu između stanara i nevladine organizacije, a stanari su bili mješavina muškaraca i žena u dobi od 25 do 60 godina. Uz već postojeću tvrtku za čišćenje, osnovana je i kurirska tvrtka (Aaslund i Seim, 2020). Cilj projekta bio je pridonijeti pozitivnijoj i nijansiranoj percepciji beskućnika. Kako bi postigli taj cilj, inicijatori su željeli pokazati svoju neovisnost tako što su sami vodili kuću. Međutim, kada je projekt pokrenut, NGO je financirao operativnu ekipu koja se sastojala od socijalnog radnika na puno radno vrijeme, uz dva radnika vršnjačke podrške na pola radnog vremena. Proces zapošljavanja radnika za vršnjačku podršku rješavan je u suradnji između NGO-a i stanara. Radna ekipa ponudila je praktične i društvene usluge stanarima (Aaslund i Prui, 2020.). Projekt X-ulice je završen u siječnju 2019. Stanari nisu sudjelovali u ovoj odluci. Otkaz je opravdan nedostatkom sredstava za nevladine organizacije, uz etičke izazove uloge poslodavca (za socijalne radnike) i stanodavca. Stanari su mogli ostati godinu dana, ali je organizacija kao projekt prekinuta (Aaslund, 2020, 2021). Međutim, projekt je jedinstven primjer, barem u norveškom kontekstu, kako se dobrobit građana može osigurati zajedničkim djelovanjem među dugotrajnim beskućnicima.

Kada govorimo o modelu *Housing First* u Hrvatskoj, Hrvatska mreža za beskućnike do 2023. provodila je organizirano stanovanje za beskućnike kroz koje je u društvo uspješno reintegrirano više od 50 beskućnika. Iako se organizirano stanovanje ne može smatrati modelom *Housing First* u punom smislu, ovo iskustvo pokazuje da se s fokusom na stambeno zbrinjavanje, povećava uspješnost reintegracije beskućnika u društvo te da postoji potencijal inovativnih rješenja. Dakle, ovdje se radi o prilagodbi

¹⁴ Ulica ima pravo ime, ali zbog zaštite korisnika, koristi se „x“

inovacije našim okolnostima, redovito bez odgovarajuće podrške države. Međutim, i pored toga se postižu odgovarajući učinci. Spašavaju se redovito mladi socijalno isključeni ljudi, pružaju im se različiti oblici pomoći, osposobljava ih se za posao i reintegrira ih se u društvo. Učinke ovih projekata na odgovarajući način treba predstaviti javnosti.

Grad Pula u suradnji s Gradskim društvom Crvenog križa Pula i Hrvatskom mrežom za beskućnike pokrenuli su inicijativu za prvom sveobuhvatnom primjenom ovog modela u Hrvatskoj. Članovi GDCK Pula prošli su kroz edukaciju te je u planu implementacija modela u Gradu Puli. Međutim, riječ je o projektnim inicijativama. Potreban je napor nacionalnih institucija kako bi se ovaj model ustalio. Primjer za to mogu biti zemlje poput Finske, Kanade i Danske koje su **model *Housing First* uvele kao dio Nacionalne strategije stambene politike i borbe protiv beskućništva**.

U daljnjem promicanju ovog inovativnog koncepta trebalo bi aktivnije surađivati s organizacijama iz drugih EU zemalja, sudjelovati u zajedničkim projektima te raditi na sustavnom učenju iz iskustva drugih. To bi mogli biti uložiti u jačanje održivosti organizacija civilnog društva koje pružaju usluge ovoj ranjivoj skupini. Probleme beskućništva trebalo bi istraživati i u široj perspektivi temeljem ETHOS tipologije (stanovanje u neodgovarajućim prostorima, podstanarstvo, prenaseljenost i slično) te o tome redovito informirati javnost kako bi se radilo na programima pomoći populaciji koja također pati od stambene isključenosti. Osim informiranja javnosti i pružanja usluga za osobe u statusu beskućništva, bilo bi korisno provoditi programe prevencije beskućništva kako bi se na taj način smanjio broj budućih beskućnika u rizičnim životnim situacijama, te doprinijelo kvaliteti života ranjivih skupina.

5. Popis literature

1. Aaslund, H. (2020). Egenorganisering og frivillige organisasjoners rolle i kampen mot bostedsløshet - et deltakende aksjonsforskningsprosjekt. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), 70-86. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-05>.
2. Aaslund, H. (2021). *Egenorganisering blant husløse: Et aksjonsforskningsprosjekt om identitet og ressursmobilisering* OsloMet - Storbyuniversitetet].
3. Aaslund, H., & Pruim, E. (2020). Two tales of community work - social workers' experiences of role changes in the Netherlands and Norway. *Journal of comparative social work*, 15(2), [9]-32.
4. Aaslund, H., & Seim, S. (2020). 'The Long and Winding Road'—Collective action among people experiencing homelessness. *IJAR—International Journal of Action Research*, 16(2), 5-6.

5. Andvig, E. S., Bergseth, A., Karlsson, B. E., & Hesook Kim, S. (2016). *Med brukeren i førersetet? – En forskningsbasert evaluering av Drammen kommunes prosjekt «Ditt valg – Bolig først»*.
6. Barvik, H., & Flåto, M. (2018). *Housing First i Norge. En oppsummering av kunnskap om Housing First-tiltak i Norge*. Husbanken.
7. Bežovan, G. i Jakovčević, D. (2023). Učinci stambenog zbrinjavanja mlađe populacije na demografske trendove u Zagrebu. *Revija za socijalnu politiku*, 30 (1), 1-21. <https://doi.org/10.3935/rsp.v30i1.1800>.
8. Dyb, E., & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 - en kartlegging*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.
9. Državni zavod za statistiku. (2021). Popis 2021. dostupno na <https://podaci.dzs.hr/hr/podaci/stanovnistvo/popis-stanovnistva/>.
10. Europska komisija. (2021). Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava. Bruxelles: Europska Komisija.
11. Hansen, I. L. S. (2018). Users' Choice in Providing Services to the Most Vulnerable Homeless People. *Social inclusion*, 6(3), 319-326. <https://doi.org/10.17645/si.v6i3.1536>.
12. Homelessness in Marin. Posjeceno 15.07.2023. na mrežnoj stranici <https://housingfirst.marinhhs.org/housing-first>.
13. Horvat, M. i Bežovan, G. (2023) Analiza održivosti sustava socijalne integracije beskućnika u Hrvatskoj, IX. Nacionalni kongres Hrvatskog sociološkog društva „Hrvatska: podvojeno društvo? Sociološki prilozi raspravi“, Split.
14. Kommunaldepartementet. (2020). Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024. In. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
15. Lisabonska deklaracija osnivanja Europske platforme za borbu protiv beskućništva. (2021). Lisabon: EU.
16. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. (2021). *Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti od 2021. do 2027. godine*. Zagreb: MROSP.
17. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021). *Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini*. Zagreb: MROSP.
18. Mrežna stranica Feantse. Posjećeno 21.07.2023. na <https://www.feantsa.org/en>.
19. Mrežna stranica Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Posjeceno 20.07.2023. na mrežnoj stranici <https://mpgi.gov.hr/print.aspx?id=15323&url=print&page=1>.
20. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. Narodne novine, br. 13/2021-230.

21. Načinović, L. (2016). Pregled mapiranja pružatelja usluga. U: Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. & Ogresta, J. (ur.), *Slika podrške beskućnicima u Hrvatskoj*. Zagreb: Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, 115–148.
22. Pula +. Posjeceno 19.07.2021. na mrežnoj stranici <https://www.pula.hr/it/novita/detail/23391/grad-pula-bit-ce-vodja-housing-first-u-hrvatskoj/>.
23. Skog Hansen, I. L. (2017). *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing first i Bergen og Sandnes*. Fafo-rapport 2017:06.
24. Snertingdal, M. I., Bakkeli, V., & Forskningsstiftelsen, F. (2015). *Housing first i Norge : sluttrapport : prosesser, resultater og kartleggingsskjema* (Vol. 2015:52). Fafo.
25. Ulfrstad, L.-M. (1997). *Bostedsløshet i Norge : kartlegging av bostedløse i kontakt med hjelpeapparatet* (Vol. 216-1997). Norges byggforskningsinstitutt.
26. Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, br. NN 18/2022-181.