

VÝSLEDNÁ ZPRÁVA O KONÁNÍ KOLOKVIA

„Možnosti a způsoby řešení návratu lidí bez domova do bydlení“

Praha, CESES 31. 10 - 1. 11. 2019

Tato zpráva obsahuje dvě části a přílohu. Její věcná část třídí a shrnuje meritorní poznatky, získané v průběhu celého jednání kolokvia a je členěna podle tří otázek, na které jeho účastníci odpovídali jak ve čtyřech pracovních skupinách, tak i na závěrečném plenárním zasedání.¹ Metodická část zobecňuje zkušenosti z přípravy, realizace a zhodnocení průběhu kolokvia v podobě, která je uplatnitelná při uskutečňování podobných akcí směřujících k nalézání efektivních způsobů řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě.

Věcná část

1. téma: o co a proč usilovat v řešení návratu lidí bez domova do bydlení?

V diskusi se ukázaly některé diference, vycházející především z realizované praxe této problematiky na různých centrálních úřadech a úrovních řešení. Z jednání během kolokvia však vzešlo následující převažující pojetí.

Opírá se o tyto principy:

- **Jde o dlouhodobý a složitý proces, vyžadující aktivní spoluúčast co největšího počtu aktérů, jejich soustavnou a dlouhodobou komunikaci, profesionalitu, citlivost a vstřícnost.**
- **Cílem** tohoto procesu je
 - v konkrétní podobě dosažení situace, aby co největší podíl lidí bez domova přecházel do samostatného trvalého bydlení;
 - v obecné rovině jde o to, aby byl ve společnosti zachován sociální smír, soudržnost a posilovala se solidarita.
 - Platí, že tyto cíle jsou naplnitelné jen tehdy, když budou naplňovány oba a společně.
- Pro naplnění tohoto cíle je nezbytné pracovat s **pojetím řešení návratu lidí bez domova do bydlení** na principech:
 - chápat ztrátu bydlení jako trauma;
 - nevycházet z chápání nabytí bydlení především jako z tržního vztahu, ale jako z obecné lidské potřeby, bez jejíhož naplnění nelze zabezpečit elementární kvalitu života;
 - nepřístupovat k návratu lidí bez domova do bydlení na základě zásluhovosti;
 - nechápat bezdomovectví jako řešení jen a jen bydlením;
 - prosazovat sociální bydlení jako široce přijatelný koncept;
 - ukončování bezdomovectví jako možnost rozvoje osobností lidí bez domova.
- **K řešení přístupovat** na základě
 - vědomí, že jde o komplexní dlouhodobý proces;
 - zásadní péče o prevenci proti vzniku situace bezdomovectví;
 - diferenciaci v čase průběhu bezdomovectví;
 - diferenciaci podle příčin vzniku;

¹ Viz Příloha 1

- diferenciacie podľa miesta a prostredia;
 - diferenciacie podľa rozsahu bezdomovectví v obci a regionu;
 - diferenciacie podľa variant možností jak získať byt;
 - diferenciacie podľa zdravotného stavu ľudí bez domova;
 - diferenciacie podľa počtu a štruktúry sociálnych a ďalších pomocných pracovníkov;
 - spolupráca a rešpektu medzi aktérmi;
 - čo najväčšieho zapojenie všetkých aktérov (tým rastú šance na naplnenie cieľov);
 - s využívaním všetkých variant možností pre naplnovanie tohto procesu – *housing first*, dostupné bývanie, družstevné bývanie obcí apod.
 - využívať skúsenosti z obcí a organizácií, ktoré daný proces realizujú a podporovať je v čo najdlhších intervaloch, v každom prípade ne v nadväznosti na volebné obdobie.
- **Rozvíjať podmienky** pre možnosti realizácie daného procesu, a to:
 - vecné: počty, kvalita a dosažiteľnosť bytov;
 - personálne: počty, kvalita a motivácia sociálnych a ďalších pracovníkov;
 - politické: prehĺbovanie vedomí zodpovednosti za túto oblasť u politikov na všetkých úrovniach;
 - spoločenské: prezentovať pravdivý obraz o ľuďoch bez domova a opustiť stanoviska odsudkov, pronásledovania a prehlížania tejto problematiky;
 - ekonomické: uskutočniť overené propočty nákladov na návrat ľudí bez domova do bývania versus ponechanie týchto ľudí v starosti a na náklady štátu a obcí;
 - osobné u samotných ľudí bez domova: pre rast sebedôvery a zodpovednosti ľudí bez domova za seba samotných a ich skúseností a overovanie si možnosti pre ich pôsobenie v bežnom občianskom živote. I v tomto smere zdokonaľovať podmienky pre ich dočasnú ubytovanie.

Pamätajte si, že je trvale nezbytné všetky tieto skutočnosti naplňovať a rozvíjať vo vzájomných vzťahoch a súvislostiach.

Pamätajte si na ľudí, pre ktorých sa nedať nájsť domov, vrátane zdravotní a sociálnej starostlivosti, najmä pre chorých a seniorov.

2. téma: aké bariéry komplikujú riešenie návratu ľudí bez domova do bývania?

I pri diskusiách na toto téma sa prejavili určité rozdiely, opäť najmä v nadväznosti na profesné a inštitucionálne zaradenie expertov. **Základnú podobu bariér lze odvodzovať z nedostatkov, potíží a chýb uvedených u prvého tématu.**

- **Bariéry vo verejnom priestore – komunikácia, atmosféra a situácia v ňom, vrátane verejného mínenia**
 - Prevažná časť politikov, zástupcov verejnosti a médií posiluje negatívne postoje k riešeniu návratu ľudí bez domova do bývania;
 - uskutočňujú sa experimenty s ľuďmi nadvihajúci voličom, bez vzťahu k vecnému riešeniu, ba ako „vytíranie zrakou“ miesto riešenia;
 - prevažujúci hodnotové zakotvenie sa posiluje prevažujúci verejnou prezentáciou;
 - nerešpektovanie noriem a hodnôt spojených s zodpovednosťou za prácu realizátorov politikov na najrôznejších úrovniach;
 - miesto s ľuďmi sa pracuje s nálepkami: keď sa v jednej z oblastí života objaví problém, je vzťahovaný na všetky ostatné, napr. zadlženosť niektorých bezdomovcov sa asociovane se všetkými a tiež jednou priradenou nálepkou jednotlivci s ním zostáva, i keď už dávno vecné neplatí;

- převaha vlastnictví bytů a nedostupnost vlastnického bydlení pro mladé rodiny a některé kategorie „úzkoprofilových“ zaměstnanců veřejného sektoru vytváří averzi vůči získání bytu tzv. „zadarmo“;
 - nedostatečný legislativní rámec – nejen neexistence zákona o sociálním bydlení, ale i nedostatky v dalších zákonech, např. v zákoně o sociálních službách.
- **Zdroje bariér**
 - Chybí dostupné bydlení;
 - nedostatečné zaměření na prevenci, řeší se následky, ne příčiny;
 - nedostatečné a ne vždy kvalitní kapacity sociální práce a sociálních služeb;
 - neodpovídající vzdělávání sociálních pracovníků, jde o přípravu na řešení okamžitých problémů a ne na řešení prevence a procesu návratu do bydlení;
 - zanedbanost sociální práce v obcích;
 - obrovský a rostoucí rozsah exekucí a zadluženosti;
 - nepřístupnost zdravotnických zařízení.
 - **Bariéry v rozhodovacích a řídicích procesech**
 - Chybí cíle, koncepční řešení, častá roztržičnost a nedostatečná věcnost v přístupu;
 - převažuje zásluhovost;
 - převažuje resortizmus;
 - nedůslednost v odpovědnostech, přehazování odpovědnosti mezi institucemi a úrovněmi;
 - stereotypy ve financování, hlavně nechota financovat to, co může skutečně pomoci;
 - **Bariéry spojené s nedostatečným „učním se“ pro návrat do bydlení**
 - Nedostatečné či opomíjené posilování sebevědomí, důvěry a motivace lidí bez domova, že je i pro ně možné, aby se vrátili do bydlení;
 - malá příprava na bydlení a pomoc při vytváření stereotypů nutných pro bydlení u lidí vracejících se do bydlení;
 - nedostačující příprava sociálních pracovníků a pracovníků dalších institucí, které se musí podílet na adaptaci navracejících se lidí bez domova do bydlení;
 - vlastně neexistence soustavy sociálních služeb nutných pro návrat lidí bez domova do bydlení.

3. téma: Co by usnadnilo, podpořilo a posílilo návrat lidí bez domova do bydlení?

Diference se v diskusích objevily i zde a stejně jako u předchozích témat šlo o důsledky zastávaných profesních a institucionálních zakotvení. Důležité je rovněž to, že k této tématice se pracovní skupiny dohrály až ke konci své práce, tedy nezřídka v časové tísní. Zvláště tam, kde se projeví výrazné diference v přístupech expertů.

- Ve všech skupinách se objevilo konstatování, že **je třeba vyjít z formulace bariér a jejich odstraňování.**
- **V oblastech komunikace, koordinace spolupráce, vzdělávání a působení na veřejnost:**
 - Zahájit celostátní diskusi na téma návratu lidí bez domova do bydlení, jako součást diskuse o řešení problematiky bydlení v ČR jako lidské potřeby a ne pouze jako tržního artiklu;
 - Podobnou diskusi otevřít i k problematice zadluženosti občanů a problematiky výkonu exekucí;
 - Soustavně usilovat o prosazení vědomí, že se řešení návratu lidí bez domova do bydlení týká všech aktérů tohoto procesu, že úspěch závisí na přijetí jejich spoluodpovědnosti. Jde

o prosazování jazyka, terminologie, myšlení a přístupů od resortů, přes kraje, obce, média, politiky, sociální pracovníky a neziskové organizace, až po samotné lidi bez domova;

- Opírat se při tom o dosud nejefektivnější postupy, založené zvláště na přímé komunikaci lidí, kteří se touto problematikou zabývají. I z tohoto hlediska přistupovat k pořádání konferencí, seminářů, vzdělávacích aktivit pro danou oblast;
- Propojovat národní a obecní úroveň prostřednictvím příkladů dobré praxe;
- Zaměřit působení na veřejnost ve smyslu přesvědčení, že represivní přístupy nejsou funkční a to i angažováním pozitivně naladěných významných osobností v médiích;
- Posílit vzdělávací a osvětovou činnost vůči zdravotníkům, příslušníkům státní a obecní policie, novinářům, politikům a úředníkům, eliminovat uplatňování principu zásluhovosti v řešení problematiky návratu lidí bez domova do bydlení;
- Rozšířit a aktualizovat soustavu vzdělávání sociálních pracovníků a dalších aktérů řešení dané problematiky ve smyslu chápání sociální práce a pomoci jako procesuální aktivity mířící k nápravě a ne ke konzervaci dané situace;
- Zavést téma sociální gramotnosti a posílit téma finanční gramotnosti v osnovách už i na základních a následně na středních školách, jako součást výchovy k občanství a odpovědnosti za sebe sama.

- **V oblastech podmínek pro řešení:**

- Jasněji vymezit pozice a povinnosti obcí, krajů, státu, včetně kontroly plnění na jednotlivých úrovních;
- Propojovat a využívat všechny existující datové zdroje pro poznávání a analýzu situace, včetně dat z úřadů práce, obcí a neziskových organizací;
- Rozvíjet a posilovat přímou prevenci sociální práce v bytech, výchovu aktérů k bydlení, spolupráci terénních pracovníků a podporovat i aktivity samotných lidí bez domova, které jim napomohou k růstu jejich sebevědomí a důvěry v řešení jejich situace;
- Obecnější legislativní aktivity zaměřit hlavně na novelizaci zákona o sociálních službách (vrátit kompetence sociálním pracovníkům v obcích, vrátit sociálním kurátorům pravomoc okamžité finanční pomoci), zákona o obcích (specifikovat odpovědnost obcí o bydlení obyvatel, včetně využití asociace s domovskou příslušností z historie), zákona o zaměstnanosti (vrátit se k systému decentralizace fungování Úřadů práce zpět ke stavu kdy tyto úřady bezprostředně spolupracovaly s obecními úřady a jejich sociálními odbory), zákona o státní sociální podpoře (s možností dynamiky a změn i ve vztahu k fázím procesu návratu do bydlení) a stále počítat s přípravou a přijetím zákona o sociálním bydlení;
- Konkrétnější legislativní aktivity zaměřit na legislativní úpravu dostupného bydlení (stát má sice klíčovou roli, ale do rozhodování by měli být vtaženi i další aktéři, včetně složky sociální práce vázané na výstavbu nových kapacit bydlení), povinnost soudů informovat místně příslušný úřad před rozhodnutím o vyklizení bytu (místně příslušný úřad bude muset učinit vše, aby tomu zabránil) a legislativní úpravy zamezující nesplacitelné zadlužování a vylučující exekuce starobních a invalidních důchodů.
- Financovat řešení návratu lidí bez domova do bydlení nejen z projektů, ale i přímo z rozpočtů obcí, z rozpočtu státu přispívat na faktická řešení a ne na akce, které nenapomáhají k řešení;
- Zefektivnit financování sociální práce a cíleně je orientovat na návraty lidí bez domova do bydlení, nejen na dosud převažující konzervaci současného stavu;
- Zabezpečit masivní podporu rozvoje nájemního bydlení a v tomto směru oslabit představu o trhu jako řešení bydlení; využívat při tom různé formy, včetně družstevního bydlení;
- V souvislosti s místními podmínkami a možnostmi prosazovat pravidla pro regulaci nájemného a finančních podmínek pro získání bytu. I v této souvislosti připravovat nové

programové období EU, jako jeden z podstatných zdrojů pro pomoc integrace lidí do společnosti.

- **V oblasti přímých konkrétních nástrojů:**

- Zavést status „sociální hendikep“ jak ve vztahu k sociální péči, tak ve vztahu k bydlení a zaměstnání;
- Hledat formy účinné podpory zaměstnávání lidí bez domova;
- Prohlubovat a rozšiřovat spolupráci nestátních neziskových organizací a obcí;
- Hledat pomocníky pro rozvoj dobré vůle i mezi politiky;
- Rozšířit kapacity Úřadů práce;
- Ještě výrazněji propojovat aktivní obce a nestátní neziskové organizace;
- Rozvíjet aktivity spojené s motivací a kompetencemi lidí bez domova k návratu do bydlení;
- Zavést pružnější kategorie adresy trvalého pobytu i o adresy přechodného pobytu;
- Posílit pozici a kompetence sociálních kurátorů.

Metodická část

Kolokvium je jednou z metod uplatnitelných v efektivním řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě. Uplatňuje se v procesu identifikace konkrétního veřejně politického problému a hledání konsensu zúčastněných aktérů na jeho řešení.

Kolokvium navazuje na výsledky uplatnění přechozích metodických nástrojů usnadňujících cestu k tomuto cíli, jako například na vymezení celkového konceptu řešení rozsáhlé rozhodovací úlohy (návrh konceptuálního schématu), studium relevantních dokumentů, vedení rozhovorů a skupinových diskusí s aktéry a experty, na institucionální analýzu a tvorbu vztahového rámce.² Kolokvium je možné, byť nikoli nezbytně nutné, využít i při přípravě konsensuální konference, která na ni může navazovat v dalším zpřesňování veřejně politického problému a způsobu jeho řešení i v hledání společného jmenovatele ideových a zájmových polí jeho účastníků.

A. Příprava kolokvia

Pro úspěch kolokvia je zásadní především odpovědný výběr jeho účastníků z řad úředníků, aktivistů, expertů, případně politiků a novinářů - a také průběžná komunikace s nimi ještě před vlastním jednáním. Osvědčuje se hledat i mezi těmi, kteří se účastnili uplatnění předchozích výše zmíněných nástrojů. Realizovat společnou diskusi představitelů rozdílných ideových předpokladů, zájmů a zkušeností nebývá snadné; přesto je právě vymezení společného cíle a způsobu jeho dosahování srovnáním různých perspektiv nutným předpokladem zvýšení pravděpodobnosti úspěchu zvoleného řešení ve veřejně politické praxi. Bariéry souladu a vzájemného pochopení mezi úředníky vyvstávají mezi různými úrovněmi vládnutí (centrální, krajskou, municipální) i mezi jednotlivými zúčastněnými resorty. Rozdílný pohled na problémy a jejich řešení mívají experti z různých oborů. Názory a postoje politiků se diferencují podle postavení jejich stran a hnutí ve spektru programových cílů a politických doktrín. Zájmová určení aktérů se liší podle emočně ideologického podbarvení (vyskytuje se především u aktivistů a politiků) nebo orientace především na procesně administrativní cíle s rizikem

² Tyto postupy charakterizujeme v dalších výstupech z řešení našeho projektu.

cynismu a malé empatie s ostatními aktéry (s vyšším výskytem u úředníků a politiků). Hrozící otevřené konflikty v komunikaci lze minimalizovat poučenou a diplomaticky vedenou diskusí. Paradoxně největší problém bývá angažovat úředníky a politiky, ale i novináře zasvěcené do dané problematiky.

Důležitou podmínkou usnadňující realizaci vytčených cílů je seznámení účastníků kolokvia s dostupnými podkladovými materiály v dostatečném předstihu. Kromě jejich elektronické distribuce je vhodné mít několik vytištěných exemplářů k dispozici i při samotném jednání.

B. Jednání kolokvia³

Optimální počet zvaných účastníků kolokvia je kolem 20; celého jednání se účastní a vymezené obsahové a organizační role zastávají také členové řešitelského týmu.

V úvodní plenární části jednání seznámí řešitelé zvané účastníky s cíli, stručným souhrnem dosavadních poznatků a organizačním a technickým zabezpečením celé akce.

Časově nejrozsáhlejší částí realizace je práce ve třech nebo čtyřech pracovních skupinách s pěti nebo šesti účastníky v každé z nich. Jejich složení odpovídá cíli hledání konsenzuálního řešení: v každé z nich by měli být zástupci úředníků, expertů, aktivistů, případně novinářů a politiků. S případným doporučením člena řešitelského týmu si skupina sama zvolí svého mluvčího. Člen řešitelského týmu zaznamenává hlavní témata diskuse a po jejím skončení zpracuje stručný zápis o jejím průběhu a závěrech.

Osvědčilo se členění těchto skupinových diskusí do tří tematických bloků:

1. Smysl řešení (hodnotový kontext, hlavní cíl, dílčí cíle).
2. Bariéry řešení (např. komunikační bariéry, institucionální prostředí, kompetence aktérů, dostupné zdroje).
3. Příležitosti vedoucí ke zlepšení (např. změny preferencí v realizaci politik, legislativní změny, facilitace efektivní komunikace).

Součástí závěrečného plenárního jednání (z nějž se doporučuje pořídit i audionahrávku) je prezentace výsledků jednání pracovních skupin jejich mluvčími a formulace shrnujících závěrů, členěných nejlépe do výše uvedených tří tematických bloků.

C. Výstupy kolokvia

Po skončení kolokvia zpracuje řešitelský tým na základě všech shromážděných poznatků závěrečnou zprávu. S tou seznámí jeho účastníky a požádá je o případnou zpětnou vazbu.

Obsahové výstupy a metodické zkušenosti s realizací kolokvia představují vhodný odrazový můstek pro přípravu konsenzuální konference, která je nejnáročnější metodou hledání konsensu aktérů v efektivním řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě.

³ Ukázka programu kolokvia „Možnosti a způsoby řešení návratu lidí bez domova do bydlení“ viz Příloha.

Příloha: V rámci řešení projektu TA ČR ÉTA TL01000220 „Efektivní řešení rozsáhlých rozhodovacích úloh ve veřejné správě“ si Vás **Centrum pro sociální a ekonomické strategie FSV UK** dovoluje pozvat na kolokvium

Možnosti a způsoby řešení návratu bezdomovců do bydlení

Cílem kolokvia je ověření metodických postupů při řešení rozsáhlých veřejných úloh ve veřejné správě.

Termín: **31. října - 1. listopadu 2019**

Místo konání: **Univerzita Karlova, Celetná 20, Praha 1
seminární místnost CESES FSV UK, patro 2b, č. dv. 216**

PROGRAM

Čtvrtek 31.10.

- 12:30-13:00 Registrace a neformální setkání účastníků v seminární místnosti
- 13:00-13:30 **Informace o projektu** - Martin Potůček
Prezentace výsledků z dosavadního empirického zkoumání
Libor Prudký, Michaela Šmídová
- 13:30-14:00 Přestávka na kávu
- 14:00 - 17:30 **Práce ve 3 až 4 skupinách** (přestávka podle potřeby skupiny)
- 18:00 - 21:00 Společná večeře účastníků ve Studentském klubu K na Univerzitě Karlově

Pátek 1. 11.

- 08:30-9:00 Neformální setkání účastníků v seminární místnosti
- 09:00-10:00 **Dopracování výstupů pracovních skupin** - práce ve skupinách
- 10:00 - 10:15 Přestávka na kávu
- 10:15-12:00 **Prezentace výstupů z pracovních skupin a formulování shrnujících závěrů**
mluvčí pracovních týmů a členové řešitelského týmu
- 12:15-13:00 Oběd v seminární místnosti

Po úvodním setkání se účastníci kolokvia rozdělí do pracovních skupin, určí svého mluvčího a v diskusi dospějí k formulaci odpovědí na tři otázky:

- O co a proč usilovat v řešení návratu lidí bez domova do bydlení?
- Jaké bariéry komplikují řešení návratu lidí bez domova do bydlení?
- Co by usnadnilo, podpořilo a posílilo návrat lidí bez domova do bydlení?

K účasti jsme pozvali v problematice orientované úředníky z centrální i komunální úrovně veřejné správy a samosprávy, odborníky, představitele neziskových organizací a novináře.

Jako východisko k diskusi obdrží všichni přihlášení účastníci podklady shrnující dosavadní poznatky řešitelského týmu k dané problematice.