Od modelového programu k systémové strategii: případ Rapid Re-housing v USA

Katharine Gale, Katharine Gale Consulting a Focus Strategies
Berkeley, Kalifornie, USA

Praha, Česká republika

21. 11. 2017

O Katharine Gale

- nezávislá konzultantka působící v Bay Area a spolupracovnice *Focus Strategies*,
- tvůrkyně, koordinátorka a evaluátorka programu Rapid Re-housing v USA,
- bývalá vedoucí strategie pro rodiny v meziresortní radě USA pro otázky bezdomovectví,
- vedoucí programů pro řešení bezdomovectví pro okres Alameda v Kalifornii,
- kgaleconsulting@sbcglobal.net.

Obecný přehled

1. Úvod do Rapid Re-housing
2. Vývoj od modelového programu po systémovou strategii
3. Výzvy
4. Ponaučení z tohoto procesu

Co je Rapid Re-housing?

- Intervence za účelem pomoci jednotlivcům a rodinám rychle se vymanit z bezdomovectví a vrátit se k trvalému bydlení.
- Obyčejně funguje v rámci soukromého trhu, záměrem je, aby se nájemníci po určité době stali samostatnými plátci nájemného.
- *Řešení krize*: nemá za cíl ukončit chudobu nebo vyřešit ostatní problémy, které nebrání domácnosti udržet si bydlení.
- Je strategií Bydlení především (Housing First).

Co je Bydlení především (Housing First)?

- Přístup, jenž rychle poskytuje bydlení a *následně* služby a podporu *na základě potřeb*.
- Hlavní zásadou je, že služby jsou efektivnější, když mají lidé vlastní domov.
- Lidé zůstanou v bydlení, pokud budou splňovat podmínky nájemní smlouvy.
- Služby jsou dobrovolné, podporují stabilní bydlení a vycházejí z cílů stanovených jednotlivcem.
- Byl vyvinut v rámci podporovaného bydlení pro lidi s vysokou mírou potřeb, ale je vhodný rovněž pro Rapid Re-housing.

Jak Rapid Re-housing funguje?

- Pomáhá domácnostem najít bydlení.
- Nabízí pomoc při nastěhování a časově omezenou finanční podporu.
- Poskytuje časově omezený case management, zaměřený na řešení překážek v udržení si bydlení.
- Propojuje domácnosti, které to potřebují, s místními službami, které jim budou k dispozici po skončení programu Rapid Re-housing.
- Podpora je flexibilní z hlediska míry a trvání; některým domácnostem stačí krátkodobá a menší podpora, jiné potřebují podpory více.

Jak Rapid Re-housing začal?

- Okres Hennepin ve státě Minnesota čelil na začátku 90. let nárůstu počtu rodin, které potřebovaly nouzové ubytování.
- Okres se zavázal k tomu, že žádné rodiny nezůstanou bez střechy nad hlavou; to znamenalo značné výdaje za hotely.
- Navrhl strategii „Rapid Exit“ (Rychlý odchod) s cílem pomoci rodinám co nejdříve se přestěhovat z nouzového ubytování do vlastního bydlení.
- Poskytl omezenou finanční pomoc (až 6měsíční podporu) a propojil rodiny s místními službami.
- Rapid Exit realizovaly místní služby, nikoli pracovníci nouzového ubytování.

https://www.hudexchange.info/resources/documents/HennepinCounty.pdf

Jak Rapid Re-housing začal?

Dopad: V případě většiny rodin byl úspěšný!

- Zaměřil se na 80 % rodin se střední a střední až vysokou mírou potřeb.
- Omezil potřebu využívat hotely a lůžka v nouzovém ubytování.
- Zkrátil délku pobytu ve stávajícím nouzovém ubytování takřka o polovinu (47 %).
- 92 % zabydlených rodin si bydlení udrželo – během jednoho roku se nevrátilo do nouzového ubytování.

https://www.hudexchange.info/resources/documents/HennepinCounty.pdf

Jak Rapid Re-housing začal?

Podobné zkušenosti měly i další obce, které experimentovaly s podobnými modely:

- Lancaster, Pensylvánie: „Shelter to Independent Living“,
- Los Angeles, Kalifornie: „Beyond Shelter“.

Modelu si všimla Národní aliance pro ukončování bezdomovectví (National Alliance to End Homelessness) a začala ho obhajovat a propagovat.

Ministerstvo bydlení a územního rozvoje (HUD) začalo hledat financování pro pilotní projekt.

Expanze programu Rapid Re-housing

- Národní pilotní program (2008) – ukázkový projekt Rapid Re-housing Ministerstva bydlení (HUD) – 25 milionů dolarů 23 obcím v celé zemi.
- Časově omezené šíření programu (2009–2012) Program prevence bezdomovectví a Rapid Re-housing (HPRP) součástí zákona o ozdravení ekonomiky a nových investicích (American Recovery and Reinvestment Act) po finanční krizi – většina obcí získala dotace; finanční podpora sběru dat.
- Každoroční prostředky (od 2012 dále), podporovaná činnost v mnoha zdrojích financování:
  - fondy pro řešení bezdomovectví Ministerstva bydlení,
  - specializované programy Ministerstva pro záležitosti veteránů (Veteran's Affairs),
  - program dočasné podpory pro rodiny v nouzi (Temporary Assistance to Needy Families, TANF).

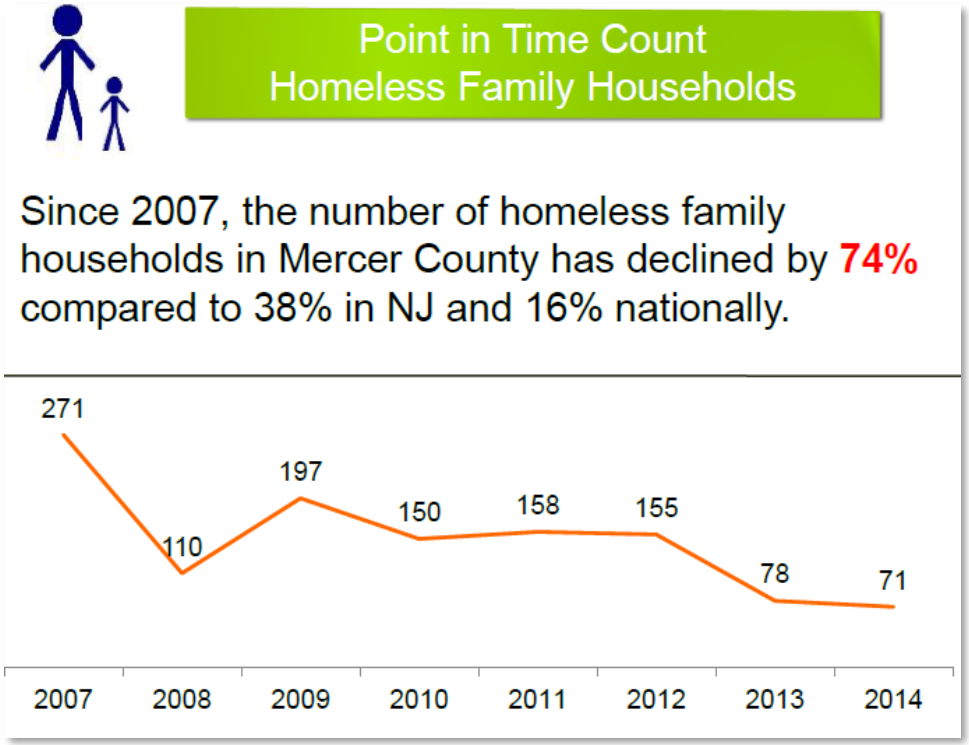
Budování důkazní základny

- HPRP – podávání zpráv na národní úrovni (každý rok)
  - 83 % lidí zapojených do programu Rapid Re-housing získalo prostřednictvím programu bydlení.
- Studie „Možnosti rodin“ (randomizovaná studie)
  - Opustily nouzové ubytování o 3,2 měsíce rychleji než ty, kterým byl program Rapid Re-housing doporučen, ale které do něj nevstoupily.
  - Pět rodin bylo ubytováno za náklady jako v rámci „přechodného bydlení“ (za 6000 dolarů na rodinu vs. 32 000 dolarů).
- Výsledky jednotlivých obcí
  - Studie v Georgii a Philadelphii prokázaly nižší návratnost než jiné druhy programů.
  - Snížení bezdomovectví v obcích spojené s expanzí programu Rapid Re-housing.

Okres Mercer, New Jersey

Vysoká investice do programu Rapid Re-housing:

- 36% pokles v délce pobytu v nouzovém ubytování,
- 94 % uživatelů se k bezdomovectví nevrátilo,
- 3 rodiny byly ubytovány za náklady jako v rámci „přechodného bydlení“ (7 tisíc dolarů na rodinu vs. 21 tisíc dolarů).



Od programů k systémovému přístupu

2012

- Ministerstvo bydlení (HUD) vydalo směrnice, podle nichž musejí mít všechny obce psané standardy.
- Úřad pro záležitosti veteránů upřednostňuje financování programů, které poskytují Rapid Re-housing.

2013

Ministerstvo zdravotnictví a sociálních služeb vydalo směrnici pro využívání fondů programu TANF (sociální dávky) pro Rapid Re-housing na státní úrovni.

2014

- Meziresortní rada USA pro otázky bezdomovectví vydala *Family Connection;* Rapid Re-housing vystupuje jako systémová součást, realizovatelná pomocí koordinovaného vstupu.
- Federální úřady a Národní aliance pro ukončování bezdomovectví definují „Klíčové složky“ programu Rapid Re-housing. https://endhomelessness.org/resource/rapid-re-housing-a-history-and-core-components/

Klíčové složky

Core Components of Rapid Re-Housing

This document was developed in collaboration with, and is endorsed by, the United States Interagency Council on Homelessness (USICH), the Department of Housing and Urban Development (HUD), and the Department of Veterans Affairs (VA).

Rapid re-housing is an intervention designed to help individuals and families to quickly exit homelessness and return to permanent housing. Rapid re-housing assistance is offered without preconditions (such as employment, income, absence of criminal record, or sobriety) and the resources and services provided are typically tailored to the unique needs of the household. The core components of a rapid re-housing program are below. While a rapid re-housing program must have all three core components available, it is not required that a single entity provide all three services nor that a household utilize them all.

Housing Identification

- Recruit landlords to provide housing opportunities for individuals and families experiencing homelessness.
- Address potential barriers to landlord participation such as concern about short term nature of rental assistance and tenant qualifications.
- Assist households to find and secure appropriate rental housing.

Rent and Move-In Assistance (Financial)

- Provide assistance to cover move-in costs, deposits, and the rental and/or utility assistance (typically six months or less) necessary to allow individuals and families to move immediately out of homelessness and to stabilize in permanent housing.

Rapid Re-housing Case Management and Services

- Help individuals and families experiencing homelessness identify and select among various permanent housing options based on their unique needs, preferences, and financial resources.

Včlenění programu Rapid Re-housing do systému

„Family Connection“:

Doporučení, jak včlenit program do systému:

- Rozšířit program Rapid Re-housing tak, aby byl primárním řešením pro ty, kteří nedokáží sami rychle opustit nouzové ubytování.
- Zajistit prostřednictvím metodického vedení, aby programy fungovaly podobně.
- Řídit se klíčovými složkami, psanými standardy.
- Používat společná měřítka výkonnosti:
  - Kolik domácností se přestěhovalo do bydlení.
  - Jak rychle přešly od bezdomovectví do bydlení.
  - Jak často znovu přicházejí o bydlení / vracejí se k bezdomovectví.

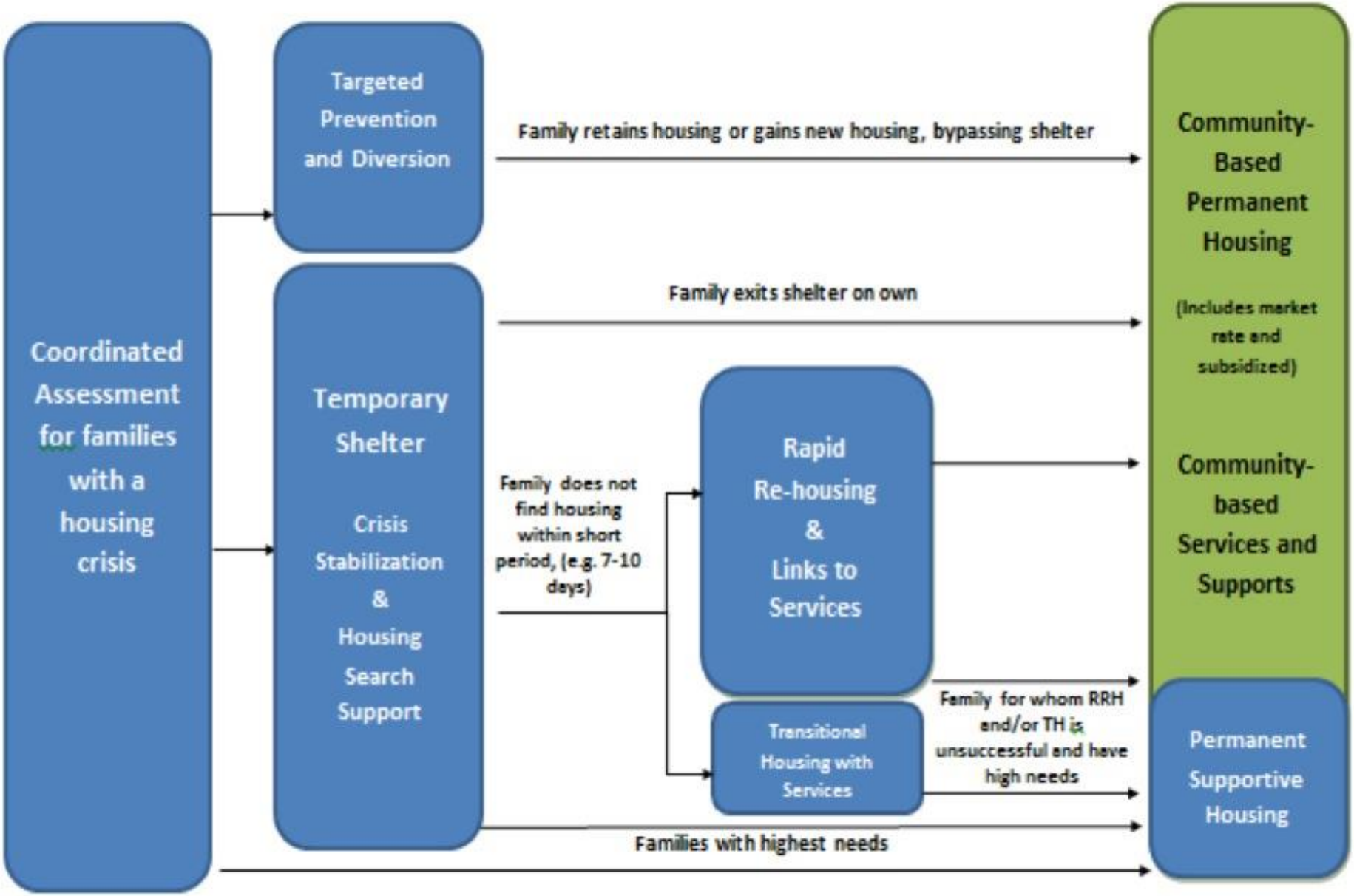


Schéma systémového řešení krize
Autoři: Family Connection, Meziresortní rada USA pro otázky bezdomovectví
https://www.usich.gov/tools-for-action/family-connection

Od programů k systémovému přístupu

2015

Projektové výzvy Ministerstva bydlení (HUD) kladou větší důraz na přístupy Bydlení především a Rapid re-housing.

2016

Národní aliance pro ukončování bezdomovectví vydává soubor nástrojů zahrnující standardy, měřítka výkonnosti a řadu podpůrných materiálů.

https://endhomelessness.org/resource/rapid-re-housing-toolkit/

2017

- Národní instituty Rapid Re-housing (pro západní a východní pobřeží) jsou sponzorovány Ministerstvem bydlení a územního rozvoje a Ministerstvem pro záležitosti veteránů.
- Zahrnuje programy i systémy.

Výzvy v oblasti implementace

- Dlouhá doba od slibných místních modelů (Hennepin, Lancaster) k podpoře federálního pilotního projektu.
  - Během té doby se pokračovalo v investicích do modelů lokálních programů, které nebyly vyzkoušené, rostla potřeba změny.
- Odpor ze strany programů a obcí; důraz na model přechodného bydlení; shromažďování přesvědčivých dat trvalo dlouho.
  - Mnohokrát jsme slyšeli: „Tam to možná funguje, ale tady by to nefungovalo...“
- Obce rozdrobovaly financování mezi mnoho poskytovatelů, což vedlo ke vzniku nových programů, a nikoli řešení na rovině lokálních systémů.

Výzvy v oblasti implementace

- Počáteční investice byly zaměřeny na rodiny; později bylo těžké vysvětlit obcím, že mohou pracovat i s jednotlivci.
- Požadavek na tvorbu místních standardů nebyl doprovázen jasnou vizí, jak by měly fungovat lokální systémy:
  - Obce obyčejně psaly první standardy shovívavě (jak jen to předpisy dovolily), nepromyslely svou roli v systému; mnohé se teď mění, aktualizují.
- Trvalo dlouho, než byly pro potřeby obce definovány klíčové prvky systému a zpřístupněny příklady dobré praxe.
- Dlouho nebyl dostatek kvalitního školení.

Ponaučení

1. Nezdržujte přechod od slibných modelů k širší implementaci; je důležité nepromarnit nashromážděnou pozitivní energii a chuť ke změně.
2. Dobře a srozumitelně definujte model.
3. Používejte jednotná kritéria měření dopadu a zajistěte sběr dat.
4. Vzdělávaní poskytujte různými kanály, osobně, prostřednictvím webinářů, souborů nástrojů atd.
5. Umožňujte experimentování a úpravy modelu za užití dobře navržených strategií a cílů.
6. Dlouhodobě budujte důkazní základnu a upravujte model dle potřeb a na základě nově nabytých znalostí.