

Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS

Bezdomność jest problemem społecznym dotyczącym wielu ludzi, skrajnym przejawem wykluczenia społecznego, przez co staje się przedmiotem zainteresowania specjalistów wielu dziedzin, w tym osób odpowiedzialnych za projektowanie i wdrażanie polityki społecznej oraz naukowców. Niewątpliwe trudności związane z jakościowym i ilościowym scharakteryzowaniem populacji osób bezdomnych wpływają na zdolność państw do skutecznego rozwiązywania problemu. Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pozarządowych Pracujących na rzecz Bezdomnych FEANTSA stara się wyjść naprzeciw trudnościom, od wielu lat animując działania na rzecz zapewnienia informacji niezbędnych do tworzenia adekwatnego systemu usług i skutecznej polityki łagodzenia skutków zjawiska. Celem badawczych działań FEANTSA jest zebranie informacji pomocnych rządowi narodowemu i samorządom lokalnym w realizowaniu zobowiązań przyjętych w Europejskiej Strategii Włączenia Społecznego, do których należą:

- Tworzenie strategii zapobiegania bezdomności.
- Ustalanie przyczyn bezdomności.
- Zmniejszanie skali bezdomności.
- Zmniejszanie negatywnych skutków bezdomności dla osób i rodzin.
- Stworzenie stabilnych warunków mieszkaniowych dla osób wychodzących z bezdomności.

FEANTSA zakłada, że nie ma jednej właściwej definicji bezdomności ani pojedynczego badania odzwierciedlającego w pełni rzeczywistość. Potrzebne są zróżnicowane badania, których kształt jest wyznaczany przez cel, dla którego się je prowadzi. Ewentualna definicja powinna odzwierciedlać kontekst polityki społecznej, dla potrzeb której badanie jest realizowane.

Przykładem trudności w badaniach nad bezdomnością są konsekwencje jej dynamicznego charakteru. Niektóre osoby stale zmieniają miejsce pobytu cyrkulując między różnego rodzaju miejscami publicznymi, mieszkaniem przyjaciół lub rodziny, schroniskami a czasem nawet więzieniami i szpitalami. Inni doświadczają powtarzających się epizodów bezdomności przedzielonych stabilizacją sytuacji mieszkaniowej np. ofiary przemocy w rodzinie mogą wielokrotnie opuszczać mieszkanie zagrożone przez agresora i pomieszkiwać czasowo w schroniskach krótkiego pobytu, u rodziny lub przyjaciół.

Przyjęcie dynamicznego podejścia jest istotne, ponieważ pozwala na refleksję i zidentyfikowanie problematycznych wydarzeń życiowych przyczyniających się do utraty dachu nad głową, a co za tym idzie, umożliwia adekwatne zaplanowanie działań prewencyjnych. W świetle takiego rozumienia zakłada się, że policzenie wszystkich zajętych łóżek w instytucjach dla bezdomnych w wyznaczonym punkcie czasowym jest niewystarczające. Badaniem trzeba również objąć ukryte przyczyny bezdomności wpisane w kariery życiowe i procesy stopniowego tracenia dachu nad głową, które mogą dotyczyć osób zupełnie nie pasujących do powszechnego wizerunku bezdomności. Dopiero wtedy możliwe jest otrzymanie pełnego

obrazu fenomenu bezdomności, obejmującego nie tylko mieszkanie na dworcach i schroniskach, ale również sytuacje pośredniego lub bezpośredniego zagrożenia utraty – wydawałoby się – stabilnej sytuacji mieszkaniowej.

Do określania wielkości populacji bezdomnych wykorzystuje się różne źródła, przy czym każde z nich obarczone jest błędem, który ulega zwielokrotnieniu przy próbie wykorzystania wyników dla celów porównawczych, zwłaszcza na poziomie międzynarodowym. Wykorzystywane źródła danych to min.:

- Badania osób ‘śpiących pod chmurką’.
- Dane gromadzone przez usługodawców.
- Spisy powszechne ludności i mieszkań.
- Badania mieszkalnictwa.
- Rejestry aplikujących i otrzymujących pomoc mieszkaniową.
- Specjalistyczne badania empiryczne.

Osoby bezdomne lub mieszkające w nietypowych i tymczasowych pomieszczeniach zazwyczaj nie są ujmowane w badaniach gospodarstw domowych, spisach powszechnych i innych masowych statystykach. Dane usługodawców zależą od jakości systemu usług i nie obejmują informacji o osobach najbardziej wykluczonych, niechętnych do korzystania z pomocy, przez co dają obraz częściowy lub nawet wprowadzający w błąd. Aplikowanie o pomoc mieszkaniową przebiega wedle innych kryteriów w każdym kraju, co nie pozwala na jakiegokolwiek porównania. Przykłady błędów można mnożyć.

Definicja koncepcyjna i typologia operacyjna FEANTSA zostały stworzone w celu przezwyciężenia trudności, których przykłady opisano wyżej.

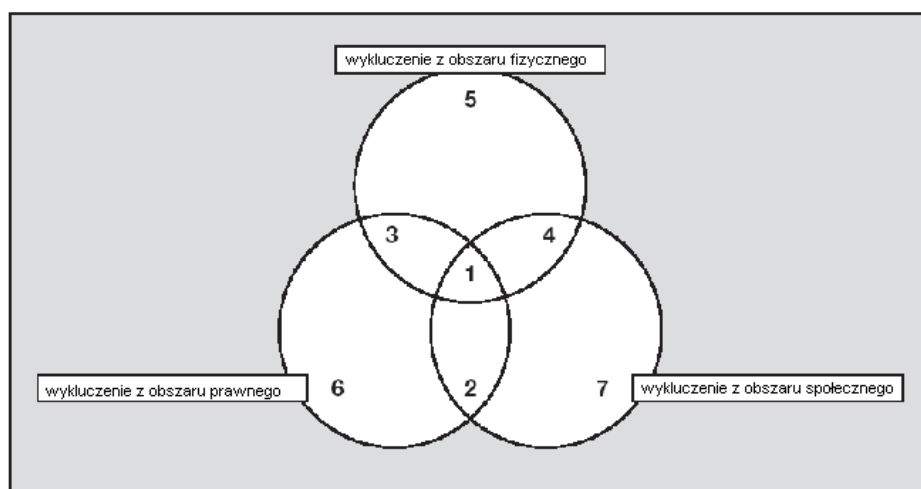
Od kilku lat eksperci FEANTSA skupieni w Grupie Roboczej ds. Danych oraz Europejskim Obserwatorium Bezdomności pracują nad **Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS**. Typologia została opublikowana w 2004 roku i poddana dyskusji na wielu lokalnych i międzynarodowych seminariach i konferencjach. ETHOS ma stać się podstawą dla zharmonizowanego systemu zbierania danych na poziomie europejskim oraz umożliwić porównywanie informacji gromadzonych na poziomach narodowych. Ma również wpływać na kształt debaty publicznej i projektowanie konkretnych programów polityki społecznej.

ETHOS składa się z uniwersalnej dla całej Europy definicji koncepcyjnej i typologii operacyjnej. Podkategorie operacyjne są dostosowane do warunków poszczególnych państw UE, aby umożliwić lepsze ujęcie specyfiki zjawiska w każdym kraju. Typologia została stworzona przy założeniu dynamicznego charakteru bezdomności, w świetle którego bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe to procesy, które mogą objąć wiele podatnych gospodarstw domowych w różnych momentach życia ich członków. Definicja obejmuje grupy osób, które są, były lub mogą być pozbawione dachu nad głową.

DEFINICJA KONCEPCYJNA

Istnieją trzy domeny konstytuujące “dom”. Pierwsza z nich to *domena fizyczna*, czyli przestrzeń, lokum pozwalające na zaspokojenie potrzeb człowieka i jego rodziny względem ochrony przed warunkami atmosferycznymi itd. Druga domena określana *społeczną* to możliwość zachowania prywatności i doświadczania relacji i życia społecznego np. macierzyństwa, małżeństwa, dzieciństwa. *Domena prawna* to posiadanie gwarancji ochrony posiadanych dóbr i bezpieczeństwa zamieszkiwania łącznie z tytułem prawnym do zajmowanego lokum. Jeśli sytuacja mieszkaniowa człowieka pozbawiona jest jednej lub kilku *domen*, staje się jakimś rodzajem bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego.

Rysunek 1. Obszary bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego



W zależności od tego, jakiej domeny lub domen pozbawiona jest sytuacja mieszkaniowa człowieka, powstaje siedem teoretycznych obszarów bezdomności, które po uporządkowaniu układają się w cztery kategorie koncepcyjne: *bez dachu nad głową*, *bez miejsca zamieszkania*, *niezabezpieczone zakwaterowanie* oraz *nieodpowiednie zakwaterowanie*. Dwie pierwsze kategorie oznaczają bezdomność, dwie ostatnie wykluczenie mieszkaniowe. Tabela 2 to opis siedmiu sytuacji wykluczenia z jednej, dwóch lub wszystkich domen. Numery w drugiej kolumnie tabeli odpowiadają numerom w okręgach w Rysunku 2.

Tabela 2. Siedem teoretycznych obszarów bezdomności

		Teoretyczny obszar bezdomności	Obszar fizyczny	Obszar prawny	Obszar społeczny
Bezdomność	1	Brak dachu nad głową	Brak lokum (dachu nad głową)	Brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowanej przestrzeni	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
	2	Bezdomność	Posiadanie miejsca do życia spełniającego warunki mieszkalne	Brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowanej przestrzeni	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
Wykluczenie mieszkaniowe	3	Niezabezpieczone i nieodpowiednie zakwaterowanie	Posiadanie miejsca do życia (niezabezpieczonego i niespełniającego warunków mieszkalnych)	Brak zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	4	Nieodpowiednie zakwaterowanie i brak 'bezpieczeństwa społecznego' w legalnie zajmowanym lokum	Nieodpowiednie lokum (niespełniające warunków mieszkalnych)	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
	5	Nieodpowiednie zamieszkanie (zabezpieczony najem)	Nieodpowiednie lokum (niespełniające warunków mieszkalnych)	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	6	Niezabezpieczone zakwaterowanie przy odpowiednich warunkach mieszkalnych	Posiadanie miejsca do życia	Brak zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	7	Brak bezpieczeństwa 'społecznego' w ramach zabezpieczonych i odpowiednich warunków mieszkaniowych	Posiadanie miejsca do życia	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych

TYPOLOGIA OPERACYJNA

Kategorie koncepcyjne pomagają porządkować sposób myślenia o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym jednak, aby możliwe było ich wykorzystanie do celów badawczych – zwłaszcza badań ilościowych i porównawczych na poziomie międzynarodowym – niezbędne jest dokonanie ich operacjonalizacji. W tym przypadku oznacza to określenie **typów operacyjnych**, czyli rodzajów form pomocy dla bezdomnych lub sytuacji życiowej, oznaczających jedną z czterech sytuacji mieszkaniowych określonych w definicji koncepcyjnej. Na przykład osoby *bez dachu nad głową* (kategoria koncepcyjna) to osoby przebywające w różnego rodzaju *miejscach publicznych* (typ operacyjny) np. dworcach i centrach

handlowych lub *noclegowniach, które muszą opuścić podczas dnia* (typ operacyjny); osoby *bez miejsca zamieszkania* (kategoria koncepcyjna) to *mający w najbliższym czasie opuścić zakłady karne* (typ operacyjny). Każda kategoria koncepcyjna może być operacjonalizowana przez kilka typów (Patrz Tabela 3).

Aby doprecyzować typy operacyjne i ułatwić zbieranie danych dla każdego typu, w ramach ostatniego etapu tworzenia typologii określono szczegółowe **definicje operacyjne**, w postaci konkretnych form pomocy lub źródeł danych, do których można się odwołać w celu zidentyfikowania typu operacyjnego. Jeden typ operacyjny może mieć kilka definicji, to znaczy może być kilka źródeł danych lub form pomocy adresowanych do osób znajdujących się w sytuacji mieszkaniowej zaliczanej do danego typu. Na przykład osoby *mieszkające w miejscach publicznych* (typ operacyjny) mogą być ujęte jako *'śpiący pod chmurką'* w wynikach badań empirycznych polegających na określeniu liczby osób bezdomnych znajdujących się w określonym czasie w miejscach publicznych (definicja operacyjna) a także mogą figurować w *rejestrach prowadzonych przez streetworkerów* (definicja operacyjna).

Definicje operacyjne teoretycznie wyczerpują wszystkie rodzaje form pomocy adresowanej do osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo występujące w krajach członkowskich. Oznacza to, że mogą się wśród nich znaleźć i takie, które są obecne w większości krajów, jak również specyficzne tylko dla jednego. Przykładem tej drugiej sytuacji są występujące jedynie we Francji *foyer*, czyli ośrodki zbiorowego pobytu dla młodzieży zapewniające specjalistyczne wsparcie i spełniające szereg innych kryteriów. Zestawienie kategorii koncepcyjnych oraz typów i definicji operacyjnych przedstawia Tabela 3.

Powiązanie definicji koncepcyjnej i typologii operacyjnej jest szczególnie istotne w momencie próby przypisania specyficznych (np. dla jednego kraju) sytuacji mieszkaniowych do jednego z typów operacyjnych ETHOS. Wybór nie zawsze jest oczywisty. Przykładem może być zjawisko występujące w Polsce polegające na zamieszkiwaniu w altankach na terenach tzw. pracowniczych ogródków działkowych. W pierwszym odruchu kilkumiesięczne przebywanie na działkach można uznać za brak dachu nad głową, czyli spanie pod chmurką i przypisać do typu operacyjnego 1.1 *Mieszkanie w miejscach publicznych*. Jednak, analiza domen wykluczenia opisanych w definicji koncepcyjnej prowadzi do innych wniosków:

Domena fizyczna (+/-): Działki to zgodnie z odpowiednią ustawą¹ niewielkie (od 300 do 500m²) kawałki gruntu z pomieszczeniem o powierzchni nie większej niż 25m². Do działek powinna być doprowadzona woda. Regulaminowy standard altanki określający jej powierzchnię i wysokość pozwala ich użytkownikom na pewną dowolność, z której wielu korzysta przekształcając pierwotne budki na narzędzia w malutkie, ale odpowiednio wyposażone domki, z pewnością dające ochronę przed warunkami atmosferycznymi. Tak dostosowane altanki zasadniczo spełniają warunki *domeny fizycznej*, jednak ich

¹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych zastąpiła poprzednie ustawy o *pracowniczych ogrodach działkowych*, które określa się obecnie *rodzinnymi ogrodami działkowymi*.

standard jest bardzo niski (np. brak kanalizacji). Istnieją także zamieszkałe (czy też regularnie używane dla zaspakajania potrzeb mieszkaniowych) altanki, których standard pozostaje na poziomie budy na narzędzia. Ich użytkownicy z pewnością podlegają wykluczeniu z *domeny fizycznej*.

Domena prawna (-): Działki należą do Polskiego Związku Działkowców i mają służyć ‘zaspakajaniu potrzeb użytkownika i jego rodziny w zakresie wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodniczych z wyłączeniem potrzeb mieszkaniowych’. Stąd w świetle ustawy wszystkie osoby mieszkające na stałe na terenie ogródków działkowych czynią to nielegalnie, nawet jeśli posiadają tytuł prawny do ich użytkowania. Oznacza to sytuację wykluczenia z *domeny prawnej*.

Domena społeczna (+): Osoby zamieszkujące altanki przerobione na ‘mieszkanka’ mogą na ich terenie doświadczać tzw. „bezpieczeństwa społecznego”: posiadają wydzieloną przestrzeń chroniącą ich prywatność i pozwalającą na czerpanie radości z relacji społecznych np. małżeństwa. Niektórzy mieszkańcy mówią wprost, że jest to ich świadomym wyborem, ponieważ gwarantuje lepsze warunki społeczne niż np. zamieszkiwanie w getcie lokacji socjalnych. Dlatego w przypadku tych osób nie występuje wykluczenie z *domeny społecznej*. Osoby korzystające z altanek o standardzie schowków na narzędzia z *domeny społecznej* są wykluczone, jednak nie jest to tak oczywiste jak by się mogło pierwotnie wydawać. Stałe przebywanie na działkach bywa świadomym wyborem opartym o określone preferencje przedkładające samodzielność i niezależność nad ciepłe miejsce w schronisku. W tym sensie przebywanie na działkach zaspakaja potrzeby *domeny społecznej*.

Zatem, w zależności od standardu pomieszczenia znajdującego się na działce, sytuację mieszkaniową ich użytkowników możemy przypisać do następujących obszarów teoretycznych i kategorii koncepcyjnych (Tabela 2):

Tzw. budy na narzędzia (wykluczenie z *domeny fizycznej* i *prawnej*, brak wykluczenia z *domeny społecznej*) to obszar 3 *Niezabezpieczone i nieodpowiednie zakwaterowanie* i kategoria koncepcyjna *nieodpowiednie zakwaterowanie*. Tzw. przerobione altanki (wykluczenie z *domeny prawnej*, brak wykluczenia z *domeny fizycznej* i *społecznej*) to obszar 6 *Niezabezpieczone zakwaterowanie przy odpowiednich warunkach mieszkalnych*, co oznacza kategorię koncepcyjną *niezabezpieczone zakwaterowanie*.

Przypisując dwie sytuacje mieszkaniowe użytkowników działek właściwym typom operacyjnym ETHOS mamy do wyboru pozycje mieszczące się w ustalonych wyżej kategoriach koncepcyjnych. W przypadku tzw. bud na narzędzia najodpowiedniejszym typem z dostępnych w ramach kategorii koncepcyjnej *nieodpowiednie zakwaterowanie* wydaje się być typ 11 *Konstrukcje tymczasowe*, a w przypadku tzw. przerobionych altanek typ 8.2 *Bez umowy najmu*.

Tak przeprowadzona analiza zjawiska zamieszkiwania na działkach pod kątem kryteriów definicji koncepcyjnej pozwoliła na zweryfikowanie pierwotnego wyboru typu operacyjnego (1.1. *Mieszkanie w miejscach publicznych*) czynionego wyłącznie w oparciu o kryteria operacyjne. Oczywiście, analizę

domen można przeprowadzić inaczej, akcentując inne aspekty zjawiska i w efekcie uzyskać inną kwalifikację. Jest to przedmiotem zainteresowań badaczy i praktyków – wszak ETHOS nie jest typologią zamkniętą i przyjętą raz na zawsze.

Tabela 3. Typologia operacyjna bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS

Kategoria koncepcyjna		Typ operacyjny		Definicja operacyjna
Bez dachu nad głową	1	Mieszkanie w miejscach publicznych	1.1 1.2	‘Spanie pod chmurką’ Podopieczni streetworkerów
	2	Przebywanie w noclegowni i/lub z koniecznością spędzenia kilku godzin w ciągu dnia w miejscach publicznych	2.1 2.2	Placówki bezpośredniego dostępu np. garkuchnie, punkty pomocy medycznej Zaaranżowane na jedną lub kilka nocy (np. w tanim hotelu)
Bez miejsca zamieszkania	3	Schroniska dla bezdomnych/ zakwaterowanie tymczasowe	3.1	Schronisko krótkiego pobytu
			3.2	Zakwaterowanie tymczasowe (bez określonego czasu pobytu)
				Zakwaterowanie tymczasowe (z określonym czasem pobytu)
			3.3	Zakwaterowanie tymczasowe (dłuższy pobyt)
	3.4			
4	Schronienie dla kobiet	4.1 4.2	Zakwaterowanie w schronisku Wspierane mieszkalnictwo	
5	Zakwaterowanie dla uchodźców i imigrantów	5.1 5.2 5.3	Ośrodki recepcyjne Zakwaterowanie dla repatriantów Zakwaterowanie dla migrujących pracowników	
6	Opuszczający instytucje	6.1 6.2	Instytucje penitencjarne/karne Szpitale i instytucje opiekuńcze	
7	Specjalistyczne zakwaterowanie wspierane	7.1 7.2 7.3 7.4	Wspierane mieszkania Wspierane mieszkania zbiorowe Foyer (ośrodki dla młodzieży) Zakwaterowanie dla nieletnich rodziców	
Niezbezpieczone zakwaterowanie	8	Bez umowy najmu	8.1 8.2	Zamieszkujący czasowo u rodziny lub przyjaciół (nie z wyboru) (dane dot. mieszkalnictwa i dane z instytucji pomocy społecznej) Zamieszkiwanie w pomieszczeniu z niestandardową umową najmu lub podnajmu (z wyłączeniem squattingu)
	9	Z nakazem eksmisji	9.1 9.2	Lokatorzy z nakazem eksmisji Lokatorzy z nakazem zwrotu mienia
	10	Zagrożenie przemocą	10.1	Mieszkający pod groźbą przemocy ze strony partnera lub członka rodziny (statystyki policji)
Nieodpowiednie zakwaterowanie	11	Konstrukcje tymczasowe	11.1	Domy na kółkach/przyczepy kempingowe (nie będące zakwaterowaniem wakacyjnym)
			11.2	Nielegalne zajmowanie przestrzeni (np. romowie, podróżnicy, cyganie)
			11.3	Nielegalne zajmowanie budynków czyli squatting
12	Mieszkania substandardowe	12.1	Zamieszkane lokale nie nadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego	
13	Skrajne przeludnienie	13.1	Osoby zamieszkujące poniżej krajowej normy skrajnego przeludnienia	

Dalsze prace nad ETHOS

ETHOS jest wciąż przedmiotem dyskusji zarówno Europejskiego Obserwatorium Bezdomności jak i Grupy Roboczej ds. Danych. Narodowi korespondenci skupieni w Obserwatorium corocznie od 2003 roku weryfikują typologię poświęcając jej Raport Statystyczny. W 2005 roku po raz pierwszy typologia była weryfikowana przez korespondentów nowych krajów członkowskich, również Polski. Podstawowym celem było określenie możliwości przypisania występujących w nowych krajach członkowskich form pomocy, sytuacji mieszkaniowych i źródeł danych do ram zarysowanych w ETHOS. Ponieważ zidentyfikowano pewne braki i rozbieżności podjęto decyzję o modyfikacji typologii, wykluczając jednak

zmiany w definicji i układzie kategorii koncepcyjnych. Zmiany polegają na dodaniu obok definicji operacyjnych dodatkowej kolumny pozwalającej na ujęcie definicji i form pomocy specyficznych wyłącznie dla jednego kraju.

Opracowanie na podstawie materiałów Europejskiego Obserwatorium Bezdomności:

Julia Wygnańska, National Correspondent, European Observatory of Homelessness FEANTSA