



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

EVALUACE STRATEGICKÉHO PLÁNU SOCIÁLNÍ ZAČLEŇOVÁNÍ 2015 - 2018 ROUDNICE NAD LABEM

Zpracovala: Daniela Büchlerová

prosinec 2019

OBSAH

Hlavní zjištění	4
Cíl evaluační zprávy	5
Základní terminologie	5
Agentura pro sociální začleňování	5
Sociální vyloučení	6
Metodologie	7
Tematické zúžení	8
Limity evaluace.....	8
Strategický plán sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015 - 2018	9
Sociální vyloučení v Roudnici nad Labem.....	10
Sociálně vyloučené lokality.....	10
Dávky hmotné nouze.....	11
Kriminalita	12
Zaměstnanost	13
Shrnutí	14
BYDLENÍ.....	15
1. Naplnění potřeby krizového bydlení.....	18
Naděje	19
Azylový dům pro muže a rodiny s dětmi	19
Krizová pomoc pro lidi bez přístřeší	21
Nízkoprahové denní centrum.....	22
Farní charita Roudnice nad Labem.....	22
Azylový dům pro matky s dětmi	22
Shrnutí	24
2. Zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti.....	25
Prostupné bydlení	26
Teorie a praxe prostupného bydlení	26
Prostupné bydlení v Roudnici nad Labem	29
Shrnutí	31
3. Stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových domácností	32
Občanská a dluhová poradna	32
Sociální služby	34
Naděje	34
Farní Charita	35
Odbor sociálních věcí Městského úřadu Roudnice n. L.	37
Shrnutí	38

Naplňování cílů koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám	38
Adresnost/relevance	39
Konzistence.....	39
Koordinace a synergie	39
Udržitelnost	40
Závěry evaluace	40

Hlavní zjištění

- Město Roudnice nad Labem netrpí žádnými viditelnými problémy spojenými s existencí sociálního vyloučení v obci. Není zde žádná koncentrovaná homogenní sociálně vyloučená lokalita, žádný z přítomných sociálně patologických jevů se nevyskytuje v signifikantně vysoké míře.
- Nositeli pozitivních snah v oblasti sociálního začleňování jsou v Roudnici n. L. poskytovatelé sociálních služeb NNO Naděje a Farní charita; představitelé města zauímají spíše pasivní postoj.
- V Roudnici nad Labem nedošlo v důsledku spolupráce s ASZ k žádné změně v oblasti sociálního začleňování oproti výchozímu stavu z roku 2015. Nebyly zvýšeny kapacity místních aktérů, nedošlo ani k jejich užšímu propojení.
- Celkový stav sociálního vyloučení a chudoby v Roudnici nad Labem se především díky vlivu ekonomické konjunktury České republiky zlepšil.
- Fungování lokálního partnerství a obsah SPSZ negativně ovlivnila vnitřní krize ASZ a obtíže provádějící zahájení režimu Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám.
- V rámci spolupráce Roudnice s ASZ se nepodařilo plně nastartovat funkční koordinovanou spolupráci místních aktérů.
- Velká část opatření SPSZ se nerealizovala, většinou kvůli podobě projektových výzev první vlny KPSVL.
- V oblasti bydlení nízkopříjmových domácností nedošlo k pozitivní změně, potřeba bydlení je i nadále velmi vysoká a je nutné dále situaci koncepčněji řešit, a to zejména na úrovni představitelů města.
- Ze tří očekávaných dopadů implementace SPSZ v oblasti bydlení - i) *naplnění potřeby krizového bydlení*; ii) *zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti*; iii) *stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových domácností* – se podařilo naplnit pouze první jmenovaný.

Cíl evaluační zprávy

Následující zpráva předkládá výsledky zhodnocení spolupráce Agentury pro sociální začleňování (ASZ) s městem Roudnice nad Labem v letech 2015 – 2018 na základě analýzy výstupů a výsledků implementace Strategického plánu sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015 – 2018.¹ Ve zprávě je evaluována realizace naplánovaných opatření a dosahování strategických cílů s ohledem na jejich dopad na stav sociálního vyloučení v obci. Cílem zprávy je **popsat efekt jednotlivých opatření a jejich vliv na dosažení plánovaných dopadů**, a poskytnout tak zpětnou vazbu partnerům v lokalitě, ASZ, ale také poskytovateli podpory a tvůrcům národních sociálních politik. Výsledky zprávy jsou využitelné pro nastavování dalších intervencí v oblasti sociálního začleňování v Roudnici nad Labem i v jiných lokalitách, kde působí ASZ, a rovněž pro formulaci obecnějších politik řešení sociálního vyloučení.

Základní terminologie

Agentura pro sociální začleňování

Agentura pro sociální začleňování, která je jedním z odborů Sekce pro lidská práva Úřadu vlády ČR, byla v roce 2008 ustavena jako ústřední nástroj státní správy pro řešení sociálního začleňování. Jejím dvěma základními úkoly je zajištění podpory obcím v procesu sociální integrace a odborná koordinace řešení sociálního vyloučení na národní úrovni. ASZ podporuje obce a města v tom, aby mohly plnit svoji funkci v zajišťování rovného přístupu ke vzdělávání, bydlení, zaměstnání, zdravotní péči a dalším zdrojům a institucím všem svým občanům bez ohledu na jejich sociální status.

Základním nástrojem ASZ při řešení sociálního vyloučení v konkrétní obci je **síťování a propojování relevantních místních aktérů**, které je nezbytným předpokladem pro implementaci integračních procesů. K tomu slouží tzv. **Lokální partnerství** (LP), platforma, v jejímž rámci se koordinovaně řeší jednotlivé problematické oblasti prostřednictvím vytčení strategických cílů a naplňování konkrétních opatření pro jejich naplňování. Strategické cíle, opatření k jejich dosahování a jiné inkluzivní aktivity jsou ukotveny v dokumentu s názvem **Strategický plán sociálního začleňování** (SPSZ), který je za odborné a facilitační podpory lokálního konzultanta ASZ vytvářen lokálním partnerstvím obce. SPSZ je ústředním nástrojem řešení sociálního začleňování v konkrétní obci, podle něhož spolupráce ASZ a obce probíhá, a na jehož základě je také možné zhodnotit úspěch či neúspěch intervence ASZ.

ASZ za dobu svého působení dosáhla značných úspěchů, především v odborném zmapování problému sociálního vyloučení a možností jeho řešení a v rozšíření sociálně inkluzivního diskurzu. Podařilo se jí v lokálních samosprávách implementovat nové způsoby práce představované především propojením, koordinací a aktivizací místních aktérů. Je schopna také pojmenovávat sociální problém přesněji a šířeji i s jeho příčinami, čímž je umožněna změna vnímání problému aktéry místní sociální politiky. Může poskytnout alternativu k segregačním a restriktivním praktikám, v nichž vidí řada lokálních politiků jediný nástroj řešení.

¹ https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/SPSZ-Roudnice-nad-Labem-2015-18_verze02_29.5..doc

V rámci své práce však naráží také na značné **limity**. Základní limit tvoří skutečnost, že ASZ nedisponuje žádnými pravomocemi vůči obcím a samosprávám ani vlastními finančními zdroji. Sehrává tak úlohu odborného poradce a motivátora. Disponuje rovněž jen velmi omezenými možnostmi systémového ovlivňování na úrovni národní politiky, neboť nemá žádné legislativní ani exekutivní pravomoci. ASZ na lokální úrovni často naráží na bariéru rezistence politické reprezentace obcí, která oproti integračním snahám preferuje politickou kariéru a populistická řešení. ASZ je tedy pouze zprostředkujícím aktérem, který nemá přímý vliv na stav sociálního vyloučení a sociálně vyloučených lokalit v obcích.

V současné době je nejsilnějším nástrojem vlivu na obce v rukou ASZ **Koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám** (KPSVL)², který umožňuje obcím spolupracujícím s ASZ exkluzivně podávat projekty do uzavřených nesoutěžních výzev, kde jsou pro ně předem alokovány značné finanční zdroje. Projektové poradenství v rámci KPSVL se tak stává zásadní intervencí ASZ ovlivňující řešení sociálního začleňování v obcích.

Sociální vyloučení

Pod pojmem **sociální vyloučení** chápeme proces vylučování lidí nebo skupin lidí na okraj společnosti, do chudoby a izolace. Tento způsob vyloučení se projevuje na různých úrovních, např. sociální, prostorové, ekonomické či symbolické. Sociálně vyloučení se nacházejí v situaci, kdy mají sníženou míru přístupu ke zdrojům běžně dostupným většině obyvatel, zároveň s tím se snižuje jejich schopnost udržovat sociální kontakty s obyvateli mimo situaci sociálního vyloučení a možnosti participace na organizaci sociálního života a účasti v rozhodování. Se sociálním vyloučením je často spojena určitá míra stigmatizace ze strany většinové společnosti, která může izolaci ještě prohlubovat.

Sociální vyloučení se vyznačuje různými charakteristikami, které se v různých lokalitách vyskytují s různou intenzitou. Společná všem lokalitám a jejich obyvatelům je však skutečnost, že se potýkají s několika zásadními existenčními problémy zároveň, a tudíž jejich řešení, které by směřovalo k vymanění se ze stavu sociální exkluze, je natolik obtížné, že je pro sociálně vyloučeného takřka nedosažitelné bez vnější pomoci.

Základními indikátory sociálního vyloučení je materiální chudoba, dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na dávkách v hmotné nouzi, nízká kvalita a nejistota v bydlení, ztížený přístup ke kvalitnímu společnému vzdělávání, vysoká míra zadlužení, výskyt rizikového chování a kriminality a vysoká míra migrace. Jednotlivé ukazatele samy o sobě sociální vyloučení nezakládají. Je to teprve jejich kombinace, která zasaženým jedincům či rodinám brání v integraci či plnohodnotném životě a na různých úrovních je vylučuje ze společnosti. Každý z uvedených aspektů sociálního vyloučení může být v různých lokalitách a u různých jejich obyvatel zastoupen v jiné míře. Kombinace intenzity přítomnosti těchto jevů pak vytváří charakter jednotlivých lokalit, které se stejně jako lokální kontext mnohdy výrazně liší.

² více o KPSVL zde: <https://www.socialni-zaclenovani.cz/metodika-koordinovaneho-pristupu-k-socialne-vyloucenym-lokalitam/>

Pokud dochází k vyšší koncentraci osob s kombinací několika nebo všech výše zmíněných ukazatelů, hovoříme o **sociálně vyloučené lokalitě (SVL)**. Sociálně vyloučené lokality obvykle vznikají působením systémových aktérů či tržních mechanismů. Při jejich vzniku lze sledovat vnější příčiny tohoto procesu, jako jsou zákonné normy, tržní mechanismy a stanoviska zbytku společnosti i faktory vnitřní, mezi něž se řadí např. životní styl samotných sociálně vyloučených, které se často mezigeneračně reprodukuje. Specifickou roli v sociálním vyloučení hraje etnicita. V českém kontextu se pak jedná o etnicitu romskou. Je však nutné důrazně se vyhradit proti zaměňování pojmu sociální vyloučení s příslušností k romskému etniku. Výše uvedený popis fenoménu sociálního vyloučení jasně dokládá, že stav vyloučení ze společnosti může postihnout kohokoliv, nezávisle na jeho etnické příslušnosti. Tomu také v současné době odpovídá zacílení intervencí Agentury pro sociální začleňování.

Metodologie

Pro zhodnocení výsledků spolupráce obcí s Agenturou pro sociální začleňování byla zvolena **dopadová evaluace** založená na zjišťování dopadů uskutečněných intervencí. Dopady vznikají přímým i nepřímým působením výstupů realizovaných opatření. Existence dopadů je zkoumána pomocí evaluačních ukazatelů. Evaluační ukazatele jsou měřitelné indikátory, jejichž pomocí je zjišťováno, jaká změna (dopad) byla způsobena prostřednictvím realizovaných opatření. Evaluační ukazatele mohou být kvantitativní i kvalitativní povahy a jsou vytvářeny na základě expertních znalostí ASZ o jednotlivých tematických oblastech. Pro formulování evaluačních ukazatelů byla využita logika teorie změny³. Východiskem teorie změny je strategický plán sociálního začleňování evaluované obce, který je analyzován logikou zachycenou níže ve schématu 1. Každé opatření nemusí, a obvykle nemá, svůj unikátní dopad. Často má více opatření jeden společný dopad.

Schéma 1 Postup při stanovování dopadů intervencí



V úvodní fázi evaluace lokality je vytvářen evaluační design, do něhož jsou zaneseny strategické a obecné cíle ze SPSZ, opatření, kterými jsou dosahovány, jejich výstupy a očekávané dopady spolu s evaluačními ukazateli. Realizované a nerealizované výstupy jsou zjišťovány za pomoci lokálního konzultanta či místních aktérů a dopady jsou definovány s ohledem na specifický kontext lokální situace. V případě některých intervencí – typicky u posilování kapacit sociálních služeb – zůstáváme při formulování dopadů spíše na úrovni výstupů, neboť zjišťování dopadů by vyžadovalo využití výrazně robustnějších výzkumných metod, než umožňuje evaluační proces v ASZ.

³ Rukověť evaluátora, ASZ 2018.

Při evaluaci lokality Roudnice n. L., která probíhala v srpnu až listopadu 2019, byly využity následující **výzkumné metody a techniky**:

- **polostrukurované rozhovory** s místními institucionálními aktéry
 - Vedoucí odboru sociálních věcí MěÚ Roudnice n. Labem
 - Vedoucí odboru KoP ÚP Roudnice nad Labem
 - NNO Naděje – vedoucí pobočky
 - NNO Charita Roudnice n. Labem – ředitelka pobočky
 - NNO Charita Roudnice n. Labem – koordinátorka projektů
 - Manažer SPSZ
 - Lokální konzultantka ASZ
- **desk research**
- **analýza dat**
 - z veřejně přístupných zdrojů (*mapa exekucí, mapa kriminality, data MPSV, GŘ ÚP, ČSÚ*)
 - poskytnutá místními aktéry (*dokumentace soc. služeb, města, KoP ÚP*)

Tematické zúžení

Vzhledem k rozsáhlosti Strategického plánu sociálního začleňování, výzkumným kapacitám ASZ, a s přihlédnutím k cílům a opatřením, která byla skutečně realizována, jsme přistoupili k zúžení objektu evaluace. Nebyl tedy evaluován celý SPSZ města Roudnice, ale jen jedna jeho část. Po zhodnocení rozsahu plnění naplánovaných opatření i priorit místních aktérů, jsme k evaluaci zvolili téma bydlení. Této oblasti byl při strategickém plánování věnován značný prostor a dosud zůstává klíčovým problémem při řešení sociálního začleňování ve městě.

Kromě analýzy dopadů aktivit v oblasti bydlení, byl dále zhodnocen také celkový vývoj základních dimenzí sociálního vyloučení v Roudnici nad Labem v průběhu období implementace SPSZ.

Limity evaluace

Evaluace dopadů spolupráce ASZ a obcí se sociálně vyloučenými lokalitami naráží na několik zásadních limitů. Některé z nich jsou obecnými metodologickými problémy evaluace sociálních jevů, jiné se týkají specifík práce ASZ.

Specifickými omezeními vyplývajícími z povahy ASZ jako organizace a její činnosti, která jsme zmiňovali již v předchozí kapitole, je zejména rozpor mezi tím, že **primární cílovou skupinou ASZ je obec a místní institucionální aktéři**, avšak zvolená evaluační metoda šetří dopady intervencí na sociálně vyloučené osoby, kteří jsou pro ASZ sekundární, tedy nikoliv bezprostřední, cílovou skupinou. Již z tohoto východiska vyplývá, že činnost ASZ může mít pouze **zprostředkovaný vliv na vznik dopadů** v sociálně vyloučených lokalitách. Zásadní roli v jejich uskutečnění má aktivita místních aktérů, kterou může ASZ podpořit, nemůže ji však zastoupit.

Problémem pro aplikaci dopadové evaluace je rovněž skutečnost, že strategické plány sociálního začleňování mnohdy nejsou vytvořeny ve vhodné logické struktuře, která by implikovala očekávané dopady. S tím souvisí také **absence průběžného monitoringu výstupů a sběru potřebných dat** a informací pro hodnocení změn stavu sociálního vyloučení či postupu průběhu sociální integrace.

Zároveň musíme vzít úvahu také komplexní povahu sociálního problému, jímž je sociální vyloučení. Do jeho vývoje, stejně jako obecně do vývoje společnosti, silně **intervenuje velké množství vnějších faktorů**, které ASZ, ale ani obce a jejich obyvatelé nemohou nijak ovlivnit. K vnějším intervenujícím faktorům můžeme přiřadit i **systémové nastavení** jednotlivých politik státu, které determinuje možnosti řešení různých aspektů sociálního vyloučení. Další důležitou skutečností, kterou musíme mít na mysli při hodnocení spolupráce obcí s ASZ, je to, že integrační procesy jsou dlouhodobé povahy a jejich výsledky se projevují až po delší době, od intervencí tedy nelze očekávat okamžitý dopad a změny v sociálně vyloučených lokalitách.

Jiný limit prováděné evaluace představuje **nedostatek dostupných relevantních dat** takřka ve všech oblastech intervencí, a to především dat vztažených k malým územním jednotkám a k identifikovaným sociálně vyloučeným lokalitám. Data, která jsou poskytována místními aktéry, pak mívají různou strukturu, obsah i validitu. Navíc je obvykle nelze ověřit z jiných zdrojů.

S ohledem na uvedená obecná i specifická metodologická omezení je při evaluaci kladen důraz na **kvalitativní zkoumání**, které umožní podat hlubší kontextuální hodnocení dopadů intervencí a vytvořit co nejvíce objektivní obraz stavu lokality.

Strategický plán sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015 - 2018

Strategický plán sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015 – 2018⁴ vznikl v roce 2015 v pracovních skupinách složených z členů Lokálního partnerství. V Roudnici nad Labem byly ustaveny **čtyři tematické pracovní skupiny – Bydlení, Vzdělávání a volný čas, Zaměstnanost, Prevence a bezpečnost**.

Tvorbu a obsah SPSZ značně ovlivnily **dva vnější faktory**: Prvním z nich byla **změna vedení ASZ** na jaře 2015. S vedením odešla i podstatná část zaměstnanců ASZ, mezi jinými také lokální konzultant pro město Roudnice nad Labem. Tehdejší situace přinesla nejistotu a zásadně se porušily vznikající vztahy mezi ASZ a místními partnery. ASZ byla řadu měsíců značně personálně rozkolísaná, její noví představitelé i zaměstnanci se potýkali s negativními reakcemi některých spolupracujících obcí. Plánování v Roudnici tedy neprobíhalo standardizovaným procesem, nebylo na něj dostatek času ani odborných kapacit Agentury.

Dalším zásadním aspektem formujícím SPSZ byl **přechod na režim Koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL)**. SPSZ Roudnice byl připraven pro tento režim nesoutěžních projektových výzev vyhrazených pro obce spolupracující s ASZ, který byl spuštěn v roce 2016. V době jeho tvorby však nebyly vyjasněny podoby výzev, podporované aktivity, nástroje či služby. Samotná ASZ, jako nositel KPSVL, během roku 2015 rovněž nedisponovala dostatečnými informacemi od řídicích orgánů operačních programů, což způsobilo, že se do plánů – nejen v Roudnici nad Labem - dostala opatření, která nakonec nesplnila kritéria výzev a nemohla být podpořena projekty z KPSVL. V Roudnici v oblasti bydlení se to konkrétně týkalo nízkoprahového denního centra, které chtěla zřídit organizace Naděje, a azylových domů Naděje a Farní Charity. Azylové domy nakonec ve městě

⁴ https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/SPSZ-Roudnice-nad-Labem-2015-18_verze02_29.5..doc

fungují, nejsou však financovány z projektů KPSVL (podrobněji níže). Tato situace opět neprospěla vztahu místních aktérů k ASZ i jejich motivaci a zproblematicovala další spolupráci v rámci Lokálního partnerství.

Členové Lokálního partnerství měli při strategickém plánování především následující záměry: „Činností dluhové poradny a pracovního poradenství snížit počet zadlužených osob. Snížit počet dlouhodobě nezaměstnaných a zlepšit jejich uplatnitelnost na trhu práce v ORP, zejména osob ze sociálně vyloučených lokalit. Aktivně se podílet na snižování počtu osob ohrožených hazardem a jeho regulaci. Dále snížit počet osob bez domova a osob žijících v nevyhovujících podmínkách (ubytovny, pronájmy nevyhovující bytových prostor a podnájem s ohrožujícími nájemními smlouvami). Zvýšit kompetence klientů k získání a udržení stabilního bydlení pod bezpečnou nájemní smlouvou. Dosažení tohoto cíle pomohou tato opatření: systém dostupného bydlení, který bude využívat krizové bydlení, azylové domy, tréninkové a sociální byty NNO a města.“⁵

Z deklarovaných cílů strategického plánování je zřejmé, že aktéři při řešení sociálního začleňování akcentovali oblast bydlení. Tato tematická oblast - pomineme-li oblast vzdělávání a volného času⁶ - je také v návrhové části SPSZ zastoupena nejvyšším počtem navržených cílů (viz tabulka č. 4), z nichž byla celá řada skutečně realizována.

Sociální vyloučení v Roudnici nad Labem

V Roudnici nad Labem žije v současné době takřka 13 tisíc obyvatel, z čehož **asi 500 osob lze považovat za sociálně vyloučené, přibližně stejný počet lidí je sociálním vyloučením ohrožený**. Na území ORP Roudnice n. L. mimo město Roudnice dále žije přibližně dalších 500 sociálně vyloučených či sociálním vyloučením ohrožených osob.

Sociálně vyloučené lokality

V Roudnici nenajdeme žádné koncentrované homogenní prostorově ohraničené sociálně vyloučené lokality. Po uzavření domů v Masarykově ulici v roce 2009 již ve městě nevznikla podobná sociálně vyloučená lokalita a sociálně vyloučení jsou rozptýleni po celém městě. Větší koncentrace chudých domácností je na sídlišti **Hracholusky**, kde je jednak umístěn dům, v němž město pronajímá byty sociálně slabým, jednak jde o oblast, kde ve zvýšené míře pronajímají soukromí vlastníci, a to i osobám s nízkým sociálním statutem. Na sídlišti je vysoká fluktuace nájemníků, bydlení není stabilní, ať už kvůli finančním problémům nájemníků, nebo podmínkám pronajímatelů. V současné době vyplácí úřad práce dávku Doplatek na bydlení (DnB)⁷ celkem 23 domácnostem žijícím na tomto sídlišti, přičemž příjemci dávek se ve větší míře nekonzentrují v žádném z tamních domů. Znamená to, že nejméně 23 hracholuských domácností pobírá dávky Pomoci v hmotné nouzi, tedy dávku pro materiálně deprivované lidi, které lze většinou považovat za sociálně vyloučené.

⁵ Strategický plán sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015-2018 (dostupné na https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/SPSZ-Roudnice-nad-Labem-2015-18_verze02_29.5..doc)

⁶ Tato oblast bude evaluována v rámci komplementárního projektu ASZ *Inkluzivní a kvalitní vzdělávání v územích se SVL* hrazeného z OP VVV

⁷ Doplatek na bydlení je jednou ze složek dávky Pomoci v hmotné nouzi

Podle distribuce Doplatku na bydlení a vyjádření místních aktérů jsme dále identifikovali jedno problematické místo, kterým je **dům v Třebízského ulici** poskytující substandardní ubytování, jehož majitel se soustředí na sociálně slabé s mnohačetnými obtížemi (dluhy, závislosti), kteří nenašli jiné bydlení. Do tohoto domu se nyní vyplácí 3 DnB, v průběhu roku zde žilo průměrně 5 příjemců dávky. KoP ÚP s ohledem na nevyhovující stav bydlení v tomto objektu se po neúspěšných jednáních množství místních aktérů s majitelem, opakovaně snažil zamezit vyplácení DnB zdejšími obyvatelům, protože však tito lidé nemají možnost jiného bydlení, dávky se sem stále vyplácí. V jednom případě bylo obyvateli domu jako alternativa nabídnuto bydlení v azylovém domě pro muže. Když toho nevyužil, byla mu dávka odebrána.

Ve městě Roudnice podle vyjádření místních aktérů nejsou kromě zmíněného sídliště Hracholusky, včetně sousedních Podlusk, problematické lokality, kde by se koncentrovaly sociálně patologické jevy, nastávaly potíže v sousedském soužití či byla zaznamenána zvýšená bezpečnostní rizika.

Problémy ale nastávají v malých obcích kolem Roudnice. Chudé a sociálně vyloučené domácnosti jsou díky vysoké poptávce po bydlení ve městě vytlačovány mimo město do sousedních venkovských sídel, kde jim soukromí majitelé pronajímají rodinné domy často ve velmi špatném stavu s nevyhovujícími podmínkami k bydlení. Kromě nevyhovujícího bydlení, které je samo o sobě významnou bariérou pro úspěšné začlenění do společnosti, zde mají zhoršený přístup k veškeré infrastruktuře a občanské vybavenosti, což dále komplikuje jejich obtížnou životní situaci – hledání zaměstnání, docházku do školy, atd. Navíc jde obvykle o bydlení na přechodnou dobu, takže takové minilokality se přesouvají mezi obcemi, jejich obyvatelé nemají možnost získat trvalý domov a starousedlíkům narušují zažité prostředí. Migrace sociálně vyloučených mimo město znamená zásadní komplikaci pro efektivní působení sociálních služeb, od nichž jsou pak lidé odděleni bariérou dojíždění. Významná je v tomto případě činnost mobilního týmu v rámci terénního programu organizace Naděje. V současné době jsou takové lokality v obcích **Nové Dvory** - zde žije minimálně 5 domácností, **Hrobce** – objekt obývají asi 3 domácnosti či **Chodouň**. Stejně jako v době zahájení spolupráce ASZ a Roudnice lze za sociálně vyloučenou lokalitu považovat také budovu bývalého zemědělského družstva v obci **Straškov-Vodochody**, která poskytuje velmi skromné, ale standardní bydlení. Bydlí zde několik desítek osob, pouze menšina z nich však pobírá dávky hmotné nouze, Doplatky na bydlení se zde vyplácí pouze 5 domácnostem. Oproti stavu v roce 2015, kdy probíhalo strategické plánování, došlo ke změně v obci **Ředhošť**, která vykazovala sociálně vyloučenou lokalitu s cca 35 lidmi. Nyní zde žijí už jen dvě rodiny, které lze považovat za sociálně vyloučené, ostatní se podle místních aktérů přestěhovali do jiných malých obcí, většinou v ORP Roudnice.

Dávky hmotné nouze

V době implementace SPSZ **došlo v Roudnici nad Labem – i v ORP Roudnice n. L. - k významnému snížení počtu příjemců dávky pro sociálně nejslabší - Příspěvků na živobytí**. Zatímco v roce 2016 bylo v obci Roudnice průměrně 260 příjemců dávky, v roce 2018 pouze 122, což znamená **úbytek o 53 %; v rámci ORP došlo k ještě o 4 p. b. vyššímu poklesu**. Tento vývoj jednak souvisí s celorepublikovým trendem posledních let, kdy pozorujeme, že se vinou nulové valorizace životního minima, a zároveň rostoucí výše minimální mzdy rozšiřuje segment obyvatel, kteří mají velmi nízké příjmy, a s ohledem na rostoucí životní náklady žijí na hranici chudoby, přesto však při sečtení příjmu své domácnosti nemají nárok na dávku Pomoci v hmotné nouzi (HN), jejíž součástí je Příspěvek na

živobytí; jednak se skutečně pozitivním vývojem ČR v ekonomické oblasti a souvisejícím poklesem počtu osob žijících v chudobě či chudobou ohrožených. Mezi lety 2016 a 2018 poklesl celkový počet příjemců Příspěvků na živobytí v České republice o 37 %. **Při srovnání uvedených čísel pozorujeme, že v Roudnici došlo oproti celostátnímu trendu k výrazně vyššímu poklesu příjemců dávky.** Tento fakt lze na základě zjištění výzkumu vysvětlit tím, že se určitá část příjemců vymanila ze závislosti na dávkách, získala zaměstnání a zlepšila svou životní úroveň. Zároveň zde ale hraje významnou roli také zintenzivnění činnosti KoP ÚP, které v posledních dvou letech zvýšilo počty sankčně vyřazených uchazečů o zaměstnání v průměru o 20 %. Uchazeč o zaměstnání, který je sankčně vyřazen z evidence – obvykle pro nesplnění nějaké povinnosti uložené úřadem práce⁸ – ztrácí nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi (příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc) na dobu 3 až 6 měsíců, přičemž vyřazení může být opakované. Místní KoP ÚP se při sankčním vyřazování zaměřuje především na potírání nelegální práce a její souběh s pobíráním dávek.

Mezi lety 2016 a 2018 výrazně poklesl také počet příjemců Doplatku na bydlení. Pokles kopíruje trend vývoje u Příspěvků na živobytí, z čehož je patrné, že přístup k vyplácení této nenárokové dávky je zůstal KoP ÚP nezměněný.

Popsaný vývoj důležitého ukazatele sociálního vyloučení, kterým je příjem dávek, ilustruje tabulka 1, v níž je uvedeno srovnání průměrného počtu příjemců dvou součástí dávky HN – Příspěvků na živobytí (PnŽ) a Doplatku na bydlení (DnB) ve zkoumaných letech.

Tabulka 1: Srovnání počtu příjemců dávek hmotné nouze v Roudnici n. L. mezi lety 2016 -18⁹

	obec Roudnice n. L.		ORP Roudnice n. L.	
	PnŽ	DnB	PnŽ	DnB
2016	260	172	497	271
2018	122	86	213	125
rozdíl	- 53 %	- 50 %	- 57 %	- 54 %

Zdroj: Statistiky GR ÚP

Kriminalita

V Roudnici v souvislosti se sociálním vyloučením nejsou patrné žádné významnější problémy, podle dostupných dat i informací místních aktérů se zde nevyskytuje významnější napětí mezi sociálně slabšími a ostatní populací. Místní aktéři pouze upozorňovali na zvýšený počet závislých uživatelů drog a alkoholu, s nimiž jsou spojeny občasné incidenty.

Od doby strategického plánování se **v Roudnici také zásadně snížila registrovaná kriminalita** měřená indexem kriminality, který reflektuje počet spáchaných trestných činů za určitý časový úsek. Zatímco území obvodního oddělení policie vykazovalo v roce 2015 index 260, což znamenalo spáchání 647 trestných činů, v roce 2018 činil index 151 a spácháno bylo celkem 376 trestných činů. Přestože jsme si vědomi toho, že index kriminality nepostihuje všechny aspekty bezpečnosti v obci a jeho výše může být ovlivněna dalšími obtížně interpretovatelnými intervenujícími faktory, můžeme konstatovat, že se

⁸ jde například o: nedostavení se na schůzku na ÚP, odmítnutí rekvalifikace, odmítnutí nabídky zaměstnání, podezření na nelegální práci, nedodržení individuálního plánu, atp.

⁹ tabulka obsahuje měsíční průměry z ročního úhrnu počtu příjemců

v Roudnici výrazně snížila kriminalita, a to především při srovnání s vývojovým trendem ČR. V České republice dlouhodobě klesá počet trestných činů, přičemž mezi lety 2015 a 2018 pokles činil 23 p. b.; V Roudnici byl oproti tomu zaznamenán výraznější **pokles činů 42 p. b.** (viz tabulka 2)

Tabulka 2: Srovnání vývoje indexu kriminality a počtu trestných činů v Obvodním odd. policie Roudnice n. L. a v ČR

	Roudnice n. L.		ČR	
	index kriminality	počet trestných činů	index kriminality	počet trestných činů
1/2015 – 12/2015	260	647	236,2	247 628
1/2018 – 12/2018	151	376	183,5	192 405
pokles v p.b.	42 p.b.		23 p.b.	

Zdroj: mapakriminality.cz

Zaměstnanost

V době tvorby strategického plánu činil roční průměr podílu nezaměstnaných (2015) v obvodu KoP ÚP Roudnice nad Labem 8 %, což bylo srovnatelné s výsledky okresu Litoměřice, a zároveň o necelé 2 p. b. méně než byl průměr Ústeckého kraje. **Od roku 2015 se v Roudnici, stejně jako v celé České republice, výrazně snížil podíl nezaměstnaných. K listopadu 2019 vykazuje Roudnice n. L. pouhý 2,1% podíl nezaměstnaných, což je o 0,4 p. b. méně než okres Litoměřice a o 1,55 p. b. méně než má Ústecký kraj.** Tyto statistiky však mají své limity především v tom, že nejsme schopni odlišit míru nezaměstnanosti osob v sociálně vyloučených lokalitách od celkové nezaměstnanosti v obci. V tomto ohledu je více vypovídající srovnání podílu dlouhodobě nezaměstnaných (déle než 12 měsíců) na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání. Skupina dlouhodobě nezaměstnaných se totiž přesněji překrývá s populací sociálně vyloučených. Při pohledu na tuto statistiku (viz tabulka 3) zjišťujeme, že se podíl uchazečů o zaměstnání nacházejících se nepřetržitě v evidenci více než 12 měsíců mezi lety 2016 a 2018 zásadně snížil. Znamená to, že i tato skupina nezaměstnaných našla ve větší míře uplatnění na trhu práce. Musíme zde však mít opět na paměti problematiku sankčního vyřazení, které se obvykle týká spíše dlouhodobě nezaměstnaných.

Na zlepšení stavu má zásadní vliv obecná situace na trhu práce a ekonomická konjunktura ČR. Jak se na něm podílí implementace opatření strategického plánu nebylo předmětem tohoto evaluačního výzkumu, který se zaměřil na oblast bydlení.

Tabulka 3: Srovnání podílu dlouhodobě nezaměstnaných v letech 2016 a 2018

	2016	2018
uchazeči o zaměstnání	428	205
uchazeči v evidenci 12 m.+	181	47
podíl uchazečů 12 m.+ k celkovému počtu uchazečů	42 %	23 %

Zdroj: Statistiky GR ÚP

Shrnutí

Na základě výše uvedených zjištění lze konstatovat, že se stav sociálního vyloučení v Roudnici n. L. zlepšil, došlo k výraznému snížení počtu příjemců dávky pro nejvíce materiálně deprivované domácnosti, významně se zvýšila zaměstnanost v obci, což se bezpochyby dotklo i populace sociálně vyloučených a ohrožených sociálním vyloučením, zásadním způsobem se snížila registrovaná kriminalita. V oblasti zadluženosti byl zaznamenán nepatrný pokles zátěže v území Roudnice, nebyla však k dispozici podrobnější aktuální data (více v kapitole *Stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových rodin* níže). Z dostupných dat potvrzených kvalitativním zkoumáním vyplývá, že se rovněž snížil počet osob, které vykazují znaky sociálního vyloučení, žijících na území města Roudnice n. L.

BYDLENÍ

V oblasti bydlení byly ve Strategickém plánu sociálního začleňování definovány priority a cíle uvedené níže v tabulce 4. Na základě nich jsme logikou teorie změny¹⁰ stanovili cílené dopady na obyvatele sociálně vyloučených lokalit, jejichž přítomnost v následujících kapitolách dokazujeme prostřednictvím analýzy evaluačních ukazatelů a kvalitativního zkoumání.

Tabulka 4: Strategické cíle a opatření SPSZ v oblasti bydlení¹¹

Oblast	BYDLENÍ
1. Priorita	Zajistit standardní a stabilní bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatel v Roudnici, Mšených Lázních, Ředhošti a Straškově
1.1. Obecný cíl	Průběžně se snižuje počet domácností v nevyhovujícím bydlení na venkově
1.1.1 Specifický cíl	Venkovští soukromí pronajímatelé nevyhovujících bytů jsou vyzváni stavebním úřadem, OSV a hygienou k nápravě
1.1.2 Specifický cíl	V případě ztráty bydlení je venkovským obyvatelům nabídnuto azylové bydlení v Roudnici či Litoměřicích
2. Priorita	Zajistit krizové bydlení s návaznými službami ve městě a návaznými stupni prostupného bydlení
2.1 Obecný cíl	Od ledna 2016 je zajištěno poskytování služeb krizová lůžka pro muže, nízkoprahové denní centrum a azylové ubytování pro ženy, matky s dětmi, muže a rodiny
2.1.1 Specifický cíl	Od ledna 2016 disponuje Roudnice 4 krizovými lůžky pro muže
2.1.2 Specifický cíl	Do konce roku 2017 zajištěn provoz nízkoprahového denního centra
2.1.3 Specifický cíl	Od ledna 2016 je poskytována služba Azylové bydlení pro ženy a matky s dětmi s kapacitou 30 lůžek
2.1.4 Specifický cíl	Od ledna 2016 je poskytována služba Azylové bydlení pro muže a rodiny s kapacitou 45 lůžek
2.2 Obecný cíl	Od září existuje systém Prostupného bydlení Farní charity Roudnice nad Labem ve 3 stupních
2.2.1 Specifický cíl	Od ledna 2016 je zajištěno azylové ubytování pro ženy a matky s dětmi Farní charity Roudnice nad Labem v kapacitě 30 lůžek (1. stupeň Prostupného bydlení Farní charity Roudnice nad Labem)
2.2.2 Specifický cíl	Do března 2016 je vytvořena metodika Prostupného bydlení Farní charity Roudnice nad Labem
2.2.3 Specifický cíl	Do dubna 2016 jsou vyčleněny 2 garsonky v objektu Riegrova 652 pro účely tréninkového bydlení (2. stupeň prostupného bydlení Farní charity Roudnice nad Labem)
2.2.4 Specifický cíl	Od dubna 2016 je realizován v rámci služby SAS specializovaný doprovodný program, určený pro podporu bydlení
2.2.5 Specifický cíl	Od září 2016 jsou zakoupeny 2 bytové jednotky 1+1 pro účely bydlení s asistencí (3. stupeň prostupného bydlení Farní charity Roudnice nad Labem)
2.2.6 Specifický cíl	Do konce roku 2016 je domluven způsob jistění případných výpadků plateb nájemného v rámci Prostupného bydlení Farní

¹⁰ Rukověť evaluátora, ASZ 2018

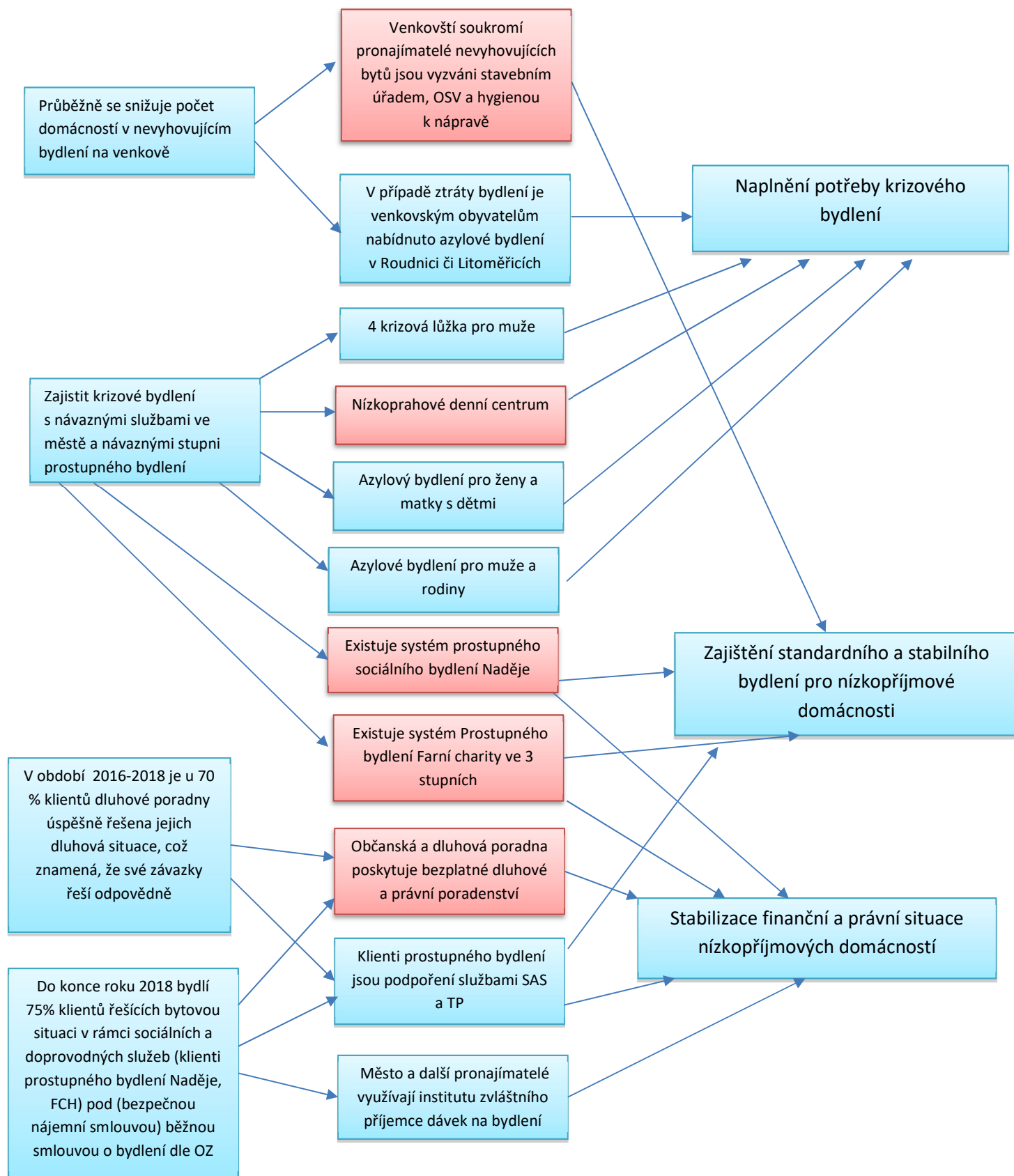
¹¹ Strategický plán sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015-2018 (dostupné na https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/SPSZ-Roudnice-nad-Labem-2015-18_verze02_29.5..doc)

	charity Roudnice nad Labem
2.3 Obecný cíl	Existuje systém prostupného sociálního bydlení Naděje
2.3.1 Specifický cíl	Od dubna 2016 jsou pro potřeby prostupného sociálního bydlení zakoupeny 2 bytové jednotky v Roudnici n/L a od září 2016 jsou zakoupeny 3 bytové jednotky v Roudnici n/L
2.3.2 Specifický cíl	Do poloviny 2016 existují pravidla přidělení a užívání bytů ve stupni tréninkového bydlení
2.3.3 Specifický cíl	Pravidelný kontakt s nájemci prostupného bydlení Naděje dle potřeby řešení běžných povinností jako prevence sociálního propadu (hrzení nájemného, soužití s okolím, finanční hospodaření, atd.
2.4 Obecný cíl	Od ledna 2017 je ročně prostupné bydlení zakončeno 2 byty přes realitní kanceláře nebo přímo u soukromých pronajímatelů
3. Priorita	Je stabilizována finanční a právní situace nízkopříjmových domácností
3.1 Obecný cíl	V období 2016-2018 je u 70 % klientů dluhové poradny úspěšně řešena jejich dluhová situace, což znamená, že své závazky řeší odpovědně
3.1.1 Specifický cíl	V lednu 2016 je otevřena občanská (dluhová) poradna
3.1.2 Specifický cíl	Od ledna 2016 město a další pronajímatelé využívají institut zvláštního příjemce dávek určených k bydlení
3.1.3 Specifický cíl	Klienti systému prostupného bydlení jsou od dubna 2016 podpořeni službami SAS, TP
3. Priorita	Je stabilizována finanční a právní situace nízkopříjmových domácností
3.2 Obecný cíl	Do konce roku 2018 bydlí 75% klientů řešících bytovou situaci v rámci sociálních a doprovodných služeb (klienti prostupného bydlení Naděje, FCH) pod (bezpečnou nájemní smlouvou) běžnou smlouvou o bydlení dle OZ
3.2.1 Specifický cíl	V průběhu roku 2016 je spuštěn systém prostupného bydlení
3.2.2 Specifický cíl	Od ledna 2016 je k dispozici bezplatné právní poradenství (při občanské dluhové poradně) pro 40 klientů a pronajímatelů ročně

Zdroj: SPSZ Roudnice nad Labem na roky 2015 -18

V následujícím schématu jsou zachyceny definované cíle SPSZ, opatření, kterými jsou naplňovány, a jejich zamýšlené dopady. Ze schématu je patrné, že strategickým plánováním chtěli místní aktéři docílit tří skupin dopadů. Jsou jimi **(1) naplnění potřeby krizového bydlení; (2) zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti a (3) stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových domácností**. Schéma je sestavené na základě struktury SPSZ. Modře označené položky byly realizované, k realizaci červeně označených opatření nedošlo.

Schéma 2: Strategické cíle, opatření a dopady v oblasti bydlení

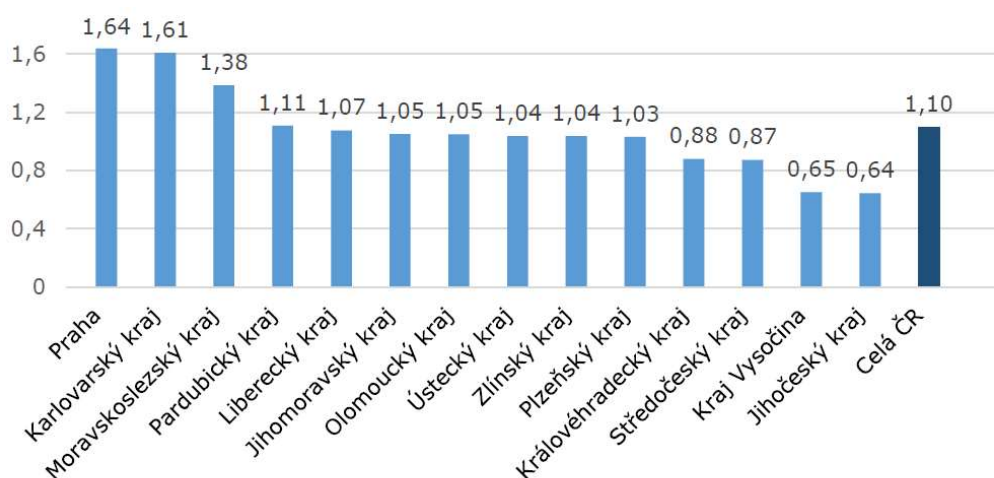


1. Naplnění potřeby krizového bydlení

V Roudnici nad Labem se aktéři při strategickém plánování v nebývalé míře zaměřili na oblast krizového a azylového bydlení. S Azylovým bydlením mělo město zkušenost již v době plánování, neboť organizace Naděje zde provozuje Azylový dům pro rodiny s dětmi už od roku 2014 a Farní charita v jisté míře poskytuje azylové bydlení už od 90. let. Aktéři v době plánování, tedy v roce 2015, identifikovali potřebu zajistit krizové či dočasné bydlení také pro muže či ženy bez rodin. Vycházeli jednak ze stále více problematické situace na trhu s bydlením pro nízkopříjmové osoby a domácnosti v regionu, a také z neobvykle vysokého počtu osob bez přístřeší nacházejících se ve městě.

Podle údajů z analytické části SPSZ¹² bylo v Roudnici v roce 2015 zaznamenáno 27 osob bez přístřeší. Při srovnání s výsledky pocházejícími z nejnovějšího sčítání osob bez domova, které ilustruje graf 1¹³, se ukazuje, že toto číslo je na město s necelými 13 tisíci obyvatel signifikantně vysoké. Navíc s ohledem na to, že lidé bez přístřeší se zpravidla koncentrují ve větších městech, je jejich vysoký počet v Roudnici zajímavým specifikem. Místní aktéři jako příčiny zvýšeného výskytu bezdomovectví uvádějí blízkost věznice v Litoměřicích a psychiatrické léčebny v Horních Beřkovicích, stejně jako polohu města na železniční trati spojující Ústí nad Labem s Prahou.

Graf 1: Počet osob spících venku a v noclehárnách na 1 000 obyvatel



Zdroj: Sčítání osob bez domova 2019¹⁴

Na potřebu krizového bydlení pro lidi bez domova, která byla již dříve formulována v rámci komunitního plánování, reagovali aktéři naplánováním systému prostupného bydlení ve třech stupních. Počáteční stupeň měl být tvořen azylovými domy (včetně krizových lůžek), druhým

¹² Strategický plán sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015-2018 (dostupné na https://www.socialni-zaclenovani.cz/wp-content/uploads/SPSZ-Roudnice-nad-Labem-2015-18_verze02_29.5..doc)

¹³ Srovnáváme zde údaje z odlišných časových období, což může způsobit jisté zkreslení s ohledem na celkový ekonomický vzestup ČR v posledních letech, na segment populace, kterým jsou osoby bez přístřeší, by však tyto externí faktory neměly mít zásadní vliv.

¹⁴ Sčítání osob bez domova 2019, VÚPSV 2019

stupněm měly být tréninkové byty, třetím pak bydlení v komerčních či městských nájemních bytech s doprovodnou pomocí sociálních služeb.

Počátečním problémem záměru byly již zmíněné podmínky výzev OP Z v rámci KPSVL, které neumožnily projektově podpořit azylové domy. Přesto dva azylové domy a krizová lůžka pro muže v Roudnici nad Labem fungují.

Naděje

Azylový dům pro muže a rodiny s dětmi

Organizace Naděje začala v Roudnici nad Labem provozovat azylový dům pro rodiny s dětmi a pro muže i krizovou pomoc pro muže již v roce 2014. Prostory získala v objektu, jenž dříve sloužil jako ubytovna, a město jej s finanční pomocí z Integrovaného operačního programu ESF zrekonstruovalo. Zpočátku byly v azylovém domě zabydleny i domácnosti z původní ubytovny. Azylový dům organizace Naděje pokračoval ve svém působení i po vzniku SPSZ, přestože nebyl podpořen projektem z KPSVL, jak se při plánování předpokládalo. Jeho fungování je financováno v rámci krajské sítě sociálních služeb, tedy z prostředků kraje s přibližně 5% přispěním města.

Budova, v níž sídlí azylový dům, je v okrajové části města vzdálené asi 30 minut chůze od centra a většiny služeb občanské vybavenosti. V blízkosti azylového domu je základní škola, kam zpravidla docházejí ubytované děti.

Azylový dům (AD) poskytuje dlouhodobé – maximálně na 1 rok – ubytování včetně sociálního zázemí (kuchyně, prádelna atd.) osobám, které se nacházejí v nepříznivé sociální situaci v důsledku ztráty bydlení. Zároveň je klientům poskytována sociální práce zaměřená na stabilizaci jejich životní situace a aktivizaci při jejím řešení. Celková kapacita azylového domu je 45 lůžek. Cílové skupiny jsou, jak už je patrné z názvu, dvě - muži a rodiny s dětmi. V průběhu období implementace strategického plánu – v letech 2016-2018 - byl **azylový dům organizace Naděje využit celkem 422 klienty, u nichž bylo vykonáno celkem 14 326 intervencí sociálních pracovníků** (viz tabulka 5), mezi něž patřilo nejčastěji řešení návazného bydlení, hledání zaměstnání či řešení dluhů. Vykazované intervence mají různou časovou dotaci, nejvíce jsou poskytovány intervence v délce do 30 minut, poté intervence trvající do 60 minut. Ve zkoumaných třech letech bylo uzavřeno celkem **301 individuálních plánů** s klienty, v rámci nichž bylo **úspěšně splněno 225 cílů**¹⁵. Sociální pracovníci v azylovém domě dělali také skupinové poradenství zaměřené vždy na určité téma typu hygiena, péče o děti, hledání zaměstnání atp. Skupinové poradenství se podle výpovědi zástupce Naděje osvědčuje, a bude se v něm proto dále pokračovat.

Tabulka 5: Shrnutí výstupů sociální služby azylový dům pro muže a rodiny s dětmi

	2016	2017	2018
Kapacita AD	45	45	45
Počet klientů AD	158	155	109
Počet odmítnutých zájemců	58	125	167
Počet ukončených smluv o poskytování soc. služby	127	112	40
Počet intervencí	3803	5358	5165

Zdroj: Organizace Naděje

¹⁵ Jeden individuální plán obvykle obsahuje více jednotlivých cílů

Cílová skupina služby azylový dům je velmi obtížná a sociální práce zde často nedokáže dosáhnout vytčených cílů. Jak vidíme i z výše uvedené statistiky plnění cílů individuálních plánů, mnohé cíle plánů zůstávají nesplněny. Jako nejméně úspěšné cíle uvádí Naděje úsporu financí, dodržení ambulantní léčby u chronicky nemocných klientů či vyřízení invalidního důchodu. Poměrně časté je rovněž sankční vyřazení klientů, které je důsledkem opakovaného nedodržení pravidel azylového domu, jako například užívání alkoholu či drog nebo absenci spolupráce při řešení celkové sociální situace. Sankčně vyřazeno je v průměru až 30 % klientů. V případě takového ukončení poskytování služby se pracovníci azylového domu snaží spolupracovat s klienty při řešení návazného ubytování, kterým se obvykle stává jiný azylový dům, nebo bydlení u příbuzných. Byly ale zaznamenány i případy, kdy klient neměl zajištěné žádné bydlení a jeho nepříznivou situaci museli řešit sociální pracovníci městského úřadu vyjednáváním hospitalizace či jiným krizovým řešením.

Ze statistiky sociální služby je dále patrné, že výrazně stoupá počet odmítnutých zájemců o umístění do azylového domu z důvodu naplněné kapacity. Tento vývoj koresponduje s vývojem na trhu s bydlením obecně v ČR i v regionu.

Nízkopříjmové domácnosti a domácnosti nacházející se v hmotné nouzi, zejména pak romské, mají v současné době velmi nesnadný přístup k bydlení. Běžné nájemní bydlení je pro ně obtížně dostupné z mnoha důvodů. Pronajímatelé, a to jak soukromníci, tak města, často nemají zájem o ubytovávání početných rodin, lidí čelících exekuci či závislých na sociálních dávkách, speciálním problémem je pak rasová diskriminace. Takoví nájemníci představují pro soukromé pronajímatele zvýšené riziko, pro města zase hrozbu odporu veřejného mínění. Na druhou stranu jsou tyto lidé objektem zájmu obchodníků s chudobou, kteří využívají jejich zranitelného postavení a pronajímají jim substandardní byty za přemrštěné ceny, jež jsou hrazeny převážně z doplatku na bydlení. V Roudnici nad Labem je pak v rámci regionu specifická situace v tom, že tu v posledních letech poptávka po nájemním bydlení převyšuje nabídku a bytů je obecně i přes vysoké ceny nájmu nedostatek.

Samo **město má ve vlastnictví 196 bytů**, z nichž je podle vyjádření zástupců odboru sociálních věcí MěÚ 23 určených pro bydlení obyvatel, jejichž příjem nepřesahuje stanovenou hranici, a 33 bytů je v režimu zvláštního určení, u nichž je jedním z kritérií pro přidělení příjem domácnosti nižší než 11 000 Kč.

Vzhledem k aktuální situaci na trhu s bydlením a regionálnímu vývoji, kdy se rozdíly v socioekonomické situaci krajů i menších územních jednotek prohlubují, má Azylový dům pro muže a rodiny s dětmi v Roudnici stále nezastupitelné místo při řešení akutní bytové krize nejchudších, případně jinak zranitelných osob. V této souvislosti však musíme zmínit problematickou skutečnost, že azylový dům jako sociální služba má zákonnou povinnost přijímat klienty z celé České republiky bez ohledu na místo, odkud pocházejí. Nemá ani možnost jakkoliv zvýhodňovat osoby z Roudnice a okolí, které v současnosti tvoří asi 10 % obyvatel domu. Tím jsou pochopitelně sníženy kapacity pro řešení krizového bydlení města a ORP Roudnice, na jejichž potřebách byl vystavěn strategický plán, a oslaben očekávaný dopad.

Dalším důsledkem celostátní působnosti služby je situace, kdy odcházející klienti, kteří původně bydleli v jiných oblastech, zůstávají ve městě či ORP, a mohou tak znamenat vyšší sociální zátěž pro toto území. Tyto fakty se také stávají politickým argumentem proti dalšímu setrvání azylového domu

ve městě. Je však nutné si uvědomit, že azylový dům je v současné struktuře sociálního systému ČR při absenci koncepce sociálního bydlení velmi důležitou službou, která je pro lidi v akutní bytové nouzi nepostradatelná. Azylové domy v současné době všude v republice vykazují nedostatek kapacity ve srovnání s poptávkou, a bylo by tedy třeba jejich síť ještě rozšiřovat, nikoliv zařízení rušit. Je sice pravdou, že podle odborných analýz¹⁶ je služba krizového bydlení, kterou azylové domy poskytují, finančně náročnější a méně úspěšná při sociálním začleňování než například koncept Housing first či jiného sociálního bydlení, avšak v současné situaci, kdy neexistuje žádné celostátní strategické řešení bytové nouze nejchudších obyvatel, ani koncepční podpora obcí při jejím odstraňování, slouží azylové domy jako záchranná síť a často jediné východisko pro domácnosti na okraji společnosti.

Azylovému domu organizace Naděje, kterému ke konci letošního roku bude končit pronájem prostor garantovaný principem udržitelnosti projektů IOP¹⁷, se podařilo získat příslib města, že bude moci nadále ve svých aktivitách v současném působišti pokračovat za přijatelných podmínek.

Krizová pomoc pro lidi bez přístřeší

Organizace Naděje poskytuje v Roudnici také čtyři krizová lůžka pro muže bez přístřeší. Tato služba je v provozu od roku 2014 ve stejné kapacitě dosud. Podobně jako azylový dům nebyla krizová pomoc podpořena projektem z KPSVL a funguje jako standardní sociální služba zařazená do krajské sítě. Krizová lůžka jsou umístěna ve stejné budově jako azylový dům Naděje. Svým klientům poskytuje ubytování a stravu na maximálně 7 dní. **V průběhu doby implementace strategického plánu byla krizová lůžka využita celkem 237 klienty.** V rámci krizové pomoci pracují s klienty sociální pracovníci, kteří jim pomáhají stabilizovat nepříznivou životní situaci, radí v otázkách řešení bydlení, zdravotního stavu, zaměstnání či vypořádání finančních problémů. **Celkem bylo ve sledovaném období uskutečněno 1528 intervencí sociálních pracovníků a vytvořeno 210 individuálních plánů, v rámci nichž bylo úspěšně splněno 117 cílů.**

Kapacita krizové pomoci je provozovatelem hodnocena jako dostatečná, určité obtíže ale působí skutečnost, že je určena pouze mužům, a ženy bez přístřeší, tedy musí být odmítány. V kolika případech byl důvodem odmítnutí právě nesoulad s cílovou skupinou, se nepodařilo zjistit. Z níže uvedených statistik (viz tabulka 6) vyplývá, že počet klientů krizové pomoci mezi lety 2016 a 2018 poklesl o 23 %, počet odmítnutých zájemců je ve sledovaných letech kolísavý. Za počtem zájemců mohou být rozdíly zimních teplot v jednotlivých letech, i když podle zjištění českého meteorologického ústavu¹⁸ se průběh zimy v letech 2016 a 2017 příliš nelišil, zima 2018 byla skutečně poměrně výrazně nad teplotním průměrem. S klesajícím zájmem o krizová lůžka může souviset i provoz azylového domu a jeho možnosti přijetí mužů bez přístřeší, a dále sociální práce kurátora pro osoby bez domova při MěÚ a posílení kapacit sociální práce města o case managerku OSV MěÚ.

¹⁶ viz např. Zapletalová, L.: Srovnání nákladů na bydlení v azylových domech a v bytech systému sociálního bydlení, 2017, dostupné na: http://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/Analzy/Analzya_naklady_AD_versus_SB_final.pdf

¹⁷ Jedná se o objekty na adrese Jungmannova 670 a Sladkovského 1365

¹⁸ viz <http://portal.chmi.cz/historicka-data/pocasi/uzemni-teploty>

Tabulka 6: Shrnutí výstupů služby krizové pomoci

	2016	2017	2018
Kapacita	4	4	4
Počet klientů krizových lůžek	94	71	72
Počet odmítnutých zájemců	14	39	9
Počet intervencí	548	488	492

Zdroj: Organizace Naděje

Osoby z krizových lůžek v ideálním případě postupují do azylového domu, kde mohou dále setrvat až jeden rok. Jejich umístění do azylového domu však často komplikuje kromě naplněné kapacity nižší schopnost přizpůsobit se režimu domu a časté látkové závislosti klientů.

Krizová pomoc by měla podle vyjádření zástupce organizace Naděje fungovat ve stejném objektu a kapacitě i nadále.

Nízkoprahové denní centrum

V SPSZ bylo jako jedno z opatření k řešení potřeby krizového bydlení naplánováno zřízení nízkoprahového denního centra (NDC) pro osoby bez přístřeší. NDC je určeno osobám v nepříznivé sociální situaci související s bydlením (ztráta bydlení, nevyhovující bydlení). Kromě přístřeší během dne nabízí lidem bez domova podmínky pro osobní hygienu, stravu a sociální poradenství.

Toto opatření mělo být naplněno projektem podpořeným z KPSVL, nakonec však tato aktivita nebyla v projektové výzvě zahrnuta, a tedy realizace projektu nebyla možná (podrobněji viz kapitola Strategický plán sociálního začleňování výše). NDC v Roudnici nad Labem nevzniklo a v současnosti již záměr na jeho vytvoření není ze strany města podporován. Nepředpokládáme tedy, že by NDC v nejbližší budoucnosti vzniklo, přestože někteří poskytovatelé sociálních služeb ho stále považují za potřebné.

Farní charita Roudnice nad Labem

Azylový dům pro matky s dětmi

Farní charita Roudnice nad Labem byla zapojena do strategického plánování a měla být realizátorem několika opatření směřujících k řešení potřeby krizového bydlení ve městě a okolí. Jedním z naplánovaných opatření bylo provozování azylového domu pro ženy a matky s dětmi jako první stupeň prostupného bydlení. Toto opatření mělo být financováno projektem z KPSVL, ale stejně jako v případě azylového domu a krizové pomoci organizace Naděje se vzhledem k podobě výzvy, která nezahrnovala služby krizového bydlení, nepodařilo projekt realizovat.

Azylový dům sv. Josefa pro matky s dětmi v Roudnici existoval již před vznikem SPSZ a ve své činnosti dále pokračuje i přesto, že nebyl podpořen projektem. Jeho provoz je hrazen prostřednictvím krajské sítě sociálních služeb s přibližně 5% kofinancováním města. Azylový dům slouží užší cílové skupině než definovalo opatření SPSZ – pouze matkám s dětmi, nikoliv samotným ženám. Místní aktéři však v rámci výzkumu nevyjádřili potřebu azylového bydlení pro cílovou skupinu žen bez domova. **Kapacita Domu sv. Josefa je 30 lůžek, průměrná roční obsazenost pokojů¹⁹ se pohybuje v rozmezí 78**

¹⁹ Obsazený pokoj nemusí znamenat obsazení všech lůžek v pokoji, neboť se v nich ubytovávají matky s různým počtem dětí

– 93 % (viz tabulka č. 7). Za dobu implementace strategického plánu **azylový dům pro matky s dětmi poskytl bydlení celkem 222 osobám, z čehož bylo 76 matek a 146 dětí**. Ze statistik služby dále vyplývá, že se meziročně snižuje počet klientů, přičemž naopak stoupá průměrná obsazenost pokojů. Tuto skutečnost lze interpretovat tak, že klientky se svými dětmi v azylovém domě zůstávají delší dobu a častěji využívají maximální možnost délky pobytu, která je jeden rok. Zástupkyně Farní charity uvedly, že prodloužení délky pobytu přes jeden rok bylo v historii azylového domu velmi výjimečné a reflektovalo speciální důvody (např. soudní řízení o svěření dítěte do péče nebo neplánované prodloužení rekonstrukce bytu, kde měla klientka sjednané návazné bydlení). Kapacitu azylového domu považují zástupci Farní charity za dostatečnou, odmítat zájemkyně z důvodu nedostatku místa musí jen velmi zřídka, častějším důvodem odmítnutí je vyšší počet dětí matky, neboť pokoje v domě jsou pro jednu matku s maximálně čtyřmi dětmi.

Zajímavý je pohled na statistiku týkající se dřívějšího bydliště klientek a jejich dětí, která je značně odlišná od situace azylového domu pro muže a rodiny s dětmi organizace Naděje. V Domě sv. Josefa ve sledovaných letech neklesl podíl klientek pocházejících z Roudnice a okolí pod 30 %, v roce 2019 zatím činí dokonce více než 60 %. Můžeme tedy konstatovat, že tento azylový dům významně přispívá k plnění potřeby krizového bydlení pro občany města a jeho okolí.

Tabulka 7: Shrnutí výstupů sociální služby azylový dům pro matky s dětmi

	2016	2017	2018	2019 (do 30.9.)
Celkový počet klientů	100	77	56	64
z toho	34 žen, 66 dětí	27 žen, 50 dětí	20 žen, 36 dětí	21 žen, 43 dětí
Počet unicitních klientů	100	51	35	36
z toho	34 žen, 66 dětí	18 žen, 33 dětí	12 žen, 23 dětí	12 žen, 24 dětí
Obsazenost pokojů	78%	80%	93%	86%
Počet klientů s bydlištěm v ORP Roudnice n. L.	32	29	21	39

Zdroj: Farní charita Roudnice n. L.

V azylovém domě je pro klientky zajištěna sociální práce, která se zaměřuje především na komplexní stabilizaci jejich životní situace, podporu při hledání návazného bydlení či řešení zadlužení. Sociální pracovníce se soustředí na zvyšování kompetencí klientek k vlastnímu bydlení a plnění závazků z něj plynoucích, a dále schopnosti vést domácnost a hospodařit s rodinným rozpočtem. S ohledem na cílovou skupinu je sociální práce a poradenství zaměřeno také na rodičovské kompetence a péči o děti. Klientky se například učí vařit jídla vhodná pro děti nebo děti psychomotoricky rozvíjet. K rozvoji sociálních a komunikačních schopností klientek používají sociální pracovníce i metodu videotréninku interakcí, která se podle zástupců Farní charity velmi osvědčuje. Tato metoda se rovněž pozitivně projevuje při posilování nedostatečného sebevědomí klientek, které je důležitým předpokladem pro zlepšení jejich situace.

V suterénu azylového domu se nachází také **tréninkový byt** – garsonka s dispozicí 2+kk. Vzhledem k tomu, že se z výše zmíněných důvodů nepodařilo realizovat záměr na dostupné bydlení, které

mělo být financováno z KPSVL, přistoupila Farní charita alespoň k částečné realizaci původního záměru z vlastních zdrojů. Při strategickém plánování bylo zamýšleno vytvoření třístupňového modelu dostupného bydlení, přičemž druhým stupněm měly být dva tréninkové byty v objektu, kde sídlí azylový dům. Nakonec byl v rámci azylového domu vyčleněn pouze jeden prostor pro tréninkové bydlení, který začal fungovat v polovině roku 2017.

Tréninkový byt má sloužit jako mezistupeň mezi asistovaným bydlením v rámci pevného řádu azylového domu s pomocí sociálních pracovníků a samostatným fungováním v bydlení na volném trhu bez podpory či pouze s malou podporou sociální práce. V případě tréninkového bydlení Farní charity jde o relativně samostatné bydlení – stále je v „chráněném“ prostoru azylového domu s asistencí sociálních pracovníků - na dobu až jednoho roku, které si hradí klientka z vlastních zdrojů. V tréninkovém bytě má k dispozici kompletní vybavení domácnosti, kterou sama obstarává. Nadále u ní ale probíhá intenzivní sociální práce, kterou nyní místo sociálních pracovníků azylového domu vykonávají sociální pracovníci SAS. Obyvatelé tréninkového bytu dále podléhají podmínkám domovního řádu, který je ale volnější než u klientů azylového domu. Do tréninkového bytu se může dostat klientka azylového domu, která prokazuje schopnost postarat se o vlastní domácnost a sociální pracovníci u ní shledávají potenciál pro samostatné bydlení.

Doposud byl tréninkový byt poskytnut celkem 4 klientkám azylového domu, avšak pouze jedna z nich dokázala úspěšně tréninkovou fázi projít a postoupit na volný trh s bydlením. Tato klientka si po 9 měsících v tréninkovém stupni našla návazné bydlení v soukromém bytě v Roudnici a podle informací sociálních pracovníků SAS, kteří jsou s ní nadále v kontaktu, si bydlení udržela doposud. Ženy, které v tréninkovém bytě selhaly, nedodržely domovní řád – opakovaně neplatily nájem nebo nerespektovaly zákaz přespávání návštěv v bytě. Dosavadní výsledek tréninkového programu je pro zástupkyně azylového domu jistým zklamáním. Na základě této dvouleté zkušenosti také Farní charita upravila své záměry na zakoupení dalšího tréninkového bytu, tak jak bylo naplánováno v SPSZ.

Potřeba azylového domu a zájem matek s dětmi v bytové nouzi dále přetrvává, Farní charita proto chce ve službě azylového domu nadále pokračovat, přičemž hledá možnosti finanční podpory i mimo krajskou síť služeb. Jako ohrožení fungování Domova sv. Josefa byla místními aktéry zmíněna skutečnost, že objekt – zrekonstruovaný podobně jako objekt azylového domu Naděje z IOP - patří městu, a vzhledem k jeho poloze v centru lze předpokládat, že po uplynutí doby povinné udržitelnosti bude zájem jej využít jinak a lukrativněji.

Shrnutí

Jeden z dopadů vzniku a implementace Strategického plánu sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015 – 2018 v oblasti bydlení, který jsme formulovali jako **naplnění potřeby krizového bydlení** byl dosahován prostřednictvím sociálních služeb azylového domu pro muže a rodiny s dětmi organizace Naděje, krizové pomoci pro muže bez přístřeší a azylového domu pro matky s dětmi Farní Charity Roudnice n. L. Plánované zřízení nízkoprahového denního centra pro osoby bez domova nebylo realizováno.

Činnost jmenovaných služeb ve stejné kapacitě probíhala již před vznikem SPSZ a nebyla podpořena finančními zdroji, na jejichž alokaci má vliv ASZ prostřednictvím mechanismu KPSVL. Strategický plán

tak k realizaci opatření vedoucích k cílenému dopadu přispěl pouze v rovině deklarativní, tedy tím, že členové Lokálního partnerství formulací SPSZ dále potvrdili společně pocítovanou potřebu řešení krizového bydlení pro osoby bez domova, která již dříve vyplynula z komunitního plánování sociálních služeb.

Rozborem výstupů a výsledků činnosti azylových domů a krizové pomoci bylo zjištěno, že všechny služby byly ve zkoumaných letech plně vytíženy a plnily svou funkci. **Celkem mezi lety 2016 a 2019 poskytly přechodné útočiště alespoň²⁰ 881 osobám a poskytly několik tisíc intervencí sociálních pracovníků** (viz tabulka 5, 6, 7). Tyto údaje můžeme považovat za výsledek opatření pro naplnění potřeby krizového bydlení. **Evidentním dopadem aktivit sociálních služeb je pak snížení počtu osob bez přístřeší žijících v Roudnici n. L. V době plánování zde bylo zaznamenáno 27 osob bez přístřeší v době evaluačního výzkumu pak již jen 11²¹.** Na sanaci situace osob bez přístřeší se podílel také kurátor pro dospělé MěÚ, jeho činnost však nebyla zahrnuta do plánovaných cílů a opatření SPSZ, proto jsme jeho činnost v rámci evaluace dále neanalyzovali.

Pokud jde o dosažení dopadu naplnění potřeby krizového bydlení, lze konstatovat, že díky činnosti azylových domů a krizové pomoci se **daří zmírňovat akutní potřebu u cílové skupiny matek s dětmi**, u něž poskytovatelé služby považují kapacitu za dostatečnou a musejí odmítat zájemce pouze ve speciálních případech (matky s více než čtyřmi dětmi, přechodná období stoprocentní naplněnosti AD). Naopak **u cílové skupiny rodiny s dětmi a muži je kapacita stále nedostatečná** a odmítnutých zájemců o službu azylového domu zůstává velké množství. Vyhodnocení dopadu činnosti služeb krizového bydlení je však komplikováno faktem, že mají celostátní působnost, a přijímají tedy potřebné i z jiných regionů, než je ORP Roudnice nad Labem, na niž bylo strategické plánování zaměřeno a k níž by se měly vztahovat i ukazatele dopadu.

Azylové domy i krizová pomoc hodlají ve své činnosti dále pokračovat v podobné kapacitě jako dosud, jejich udržitelnost je zatím zajištěna zařazením do krajské sítě služeb.

2. Zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti

Druhý dopad, ke kterému směřovalo strategické plánování, jsme formulovali jako *zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti*. Lokální partnerství identifikovalo jako významný problém nestabilitu bydlení sociálně vyloučených či sociálním vyloučením ohrožených obyvatel Roudnice a okolí. Tato skupina lidí, která byla v analytické části SPSZ vyčíslena na 1952 osob v rámci ORP, z nichž 1036 osob žilo přímo v Roudnici, neměla vlastní bydlení a využívala především krátkodobých komerčních pronájmů, případně služeb azylových domů. Malá část z nich žila v městských bytech. Pronájmy u soukromníků pak často nesplňovaly běžné standardy bydlení, ať už z hlediska vybavení a stavu obydlí, nebo právního postavení nájemníků. Zároveň byly ceny nájmu často výrazně vyšší než je v místě obvyklé. Tato situace, která je pro trh s bydlením nízkopříjmových domácností v České republice stále typická, způsobuje zvýšenou migraci spojenou s nejistotou,

²⁰ neměli jsme k dispozici údaje organizace Naděje za rok 2019, takže uvedené číslo nezahrnuje klienty AD a KP v tomto roce

²¹ podle údajů OSV MěÚ triangulovaných dalšími místními aktéry

dalšími náklady domácností, které je často uvrhají do dluhové pasti, ztrátou sociálních vazeb a mnohé jiné negativní efekty pro životní situaci takovýchto domácností.

Prostupné bydlení

Strategické plánování reagovalo na potřebu standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti vypracováním plánu na systém prostupného bydlení, který měl být realizován dvěma poskytovateli sociálních služeb – Nadějí a Farní charitou. V plánu bylo vytvořit třístupňový prostupný systém sestávající se z azylového domu jako prvního stabilizačního stupně a tréninkového bydlení v bytech NNO s vysokou podporou sociální práce a mírnějšími podmínkami než v běžném pronájmu jako druhého stupně. Třetím stupněm mělo být samostatné bydlení s menší podporou sociálních služeb v celkem 7 bytech zakoupených Farní Charitou a Nadějí, respektive v bytech soukromníků kontrahovaných přes realitní kanceláře.

Jak už bylo popsáno výše, zásadním problémem pro realizaci jednotlivých opatření, z nichž měl být vytvořen systém prostupného bydlení (viz tabulka 4) byly podoby projektových výzev v rámci KPSVL, které nakonec plánovaná opatření neumožnily projektově podpořit. Při výpadku finančního zdroje zejména na zakoupení tréninkových bytů a bytů finálního stupně a absenci jiných možností financování, nebylo možné systém vytvořit, a oba aktéři tak od záměru upustili. Farní charita však alespoň v rámci svého azylového domu vytvořila prostor pro jeden tréninkový byt, byť nejde o samostatné bydlení v pravém slova smyslu, ale spíše o vyšší stupeň osamostatňování v rámci azylového domu (viz výše kapitola Farní charita).

Teorie a praxe prostupného bydlení

Prostupné bydlení je u nás nejrozšířenější koncept zabydlování lidí bez domova, mezi něž se počítají nejen osoby bez přístřeší, ale i lidé bez bytu, v nejistém a nevyhovujícím bydlení. Již od 90. let v různých obměnách zkoušejí tento koncept některé obce a města či poskytovatelé sociálních služeb. Základní premisou prostupného bydlení je, že **úspěch nebo neúspěch při prostupu směrem k vyšším stupňům bydlení závisí pouze na klientech systému a jejich motivaci a schopnostech si bydlení udržet**. A zároveň se zakládá na tezi, že **standardní vyhovující bydlení je otázkou zásluh** a lidé, kteří z se z nějakého důvodu nacházejí v bytové nouzi, musí prokázat, že si jej zaslouží. Naproti tomu stojí koncept bydlení jako individuální potřeby každého jedince, která je nezbytným předpokladem jeho fungování ve společnosti. Uvedená východiska prostupného bydlení se ukazují být zároveň jeho limity.

Jak uvádí evaluace prostupného bydlení²², koncept prostupného bydlení „říká, že lidé jsou v neběžném bydlení proto, že jim chybí motivace nebo dovednosti (tzv. kompetence) potřebné k běžnému životu a bydlení. Nedostatek obou je přivedl do neběžného bydlení a běžné bydlení nedovedou sami opět získat. (Jinými slovy, tato rovnice říká: dluh a ztráta bydlení = nedostatek motivace a/nebo nedostatek dovedností).“ K překonání situace má vést sociální práce, postup

²² Kocman, D.- Klepal, J.: Prostupné bydlení: Evaluace, 2016; dostupné na:

https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/kocman_a_klepal_2016_evaluace-prostupne-bydleni_fin_print.pdf

z nejméně kvalitního bydlení, který představují krizová zařízení nebo ubytovny, až do standardního stabilního bydlení s minimální či žádnou podporou se zakládá na tom, zda se klient osvědčuje ve sledovaných oblastech integrace do společnosti. Ovšem hlubší zkoumání příběhů lidí bez domova a výsledků různých realizací prostupného bydlení ukazují, že „úspěch nebo neúspěch při získání bytu v rámci systémů prostupného bydlení **není možné jednoduše shrnout jako problém individuální motivace nebo kompetencí uživatelů:**

- Každý z příběhů v sobě obsahuje kratší nebo delší seznam vlivů, které společně sestavují pole možností jednání klientů i intervencí sociálních pracovníků. Tyto faktory jsou rozmanité a zahrnují **dávkové systémy, nastavení kritérií prostupného bydlení, nastavení podpory formou sociálního poradenství nebo praktiky na trhu s byty.**
- Příběhy těch, **kterí získali běžné bydlení, ukázaly, že intenzivní podporu v každodenním životě nepotřebovali.** Potřebovali poradit, kam a na koho se obrátit. Takoví klienti také mohli projít prostupným bydlením rychle. To je důležitý moment, protože teorie prostupného bydlení (Lux a kol. 2010, Lux 2014) tvrdí, že nižší stupně bydlení a s nimi spojená podpora pomáhají lidem získat kompetence k samostatnému bydlení, aby pak mohli bydlet v běžném bytě. Příběhy „úspěšných“ ale naproti tomu ukazují, že jde mnohdy o optický klam.
- Rychlý postup některých klientů prostupným bydlením se nestal díky dostatečné podpoře a jejich motivaci, ale proto, že **potřebovali jen vhodné bydlení** běžné kvality, které by odpovídalo jejich ekonomickým možnostem. Nemuseli se učit dovednostem normálního života, protože je již měli. Nepotřebovali se naučit bydlet. Potřebovali mít kde bydlet. To znamená, že nižší stupně prostupného bydlení obývají nejen lidé s vysokou mírou potřeb podpory, ale také **mnoho těch, kteří „složenky platit umí“ a jejich vyloučení z bydlení má ekonomický základ.**
- Příběhy také ukázaly, že **„neplacení složenky“ nemuselo být projevem nedostatku dovedností, kompetencí,** ale různých vlivů, nad kterými klient většinou nemá kontrolu. Spíše než s neschopností nebo neochotou „zaplatit složenku“ souvisela mnohá selhání uživatelů prostupného bydlení s fungováním systémů podpory, jako jsou nízké příjmy s reálnou disponibilní částkou na život kolem 1500 korun na měsíc; s roztroušenými výplatami sociálních dávek; periodickými přezkumy a nestabilitou příjmů; napětím mezi požadavky majitelů bydlení a dávkovými systémy; omezenou nebo neexistující nabídkou pracovních příležitostí; nevýhodnými podmínkami, které nastavují majitelé bytových domů; dopady kritérií pro přidělení prostupného bydlení, které víc vylučují, než nabízejí; nebo s etnickou diskriminací a sociální marginalizací.“²³

Tato fakta jsou také klíčem k vysvětlení, proč modely prostupného bydlení dlouhodobě vykazují **velmi nízkou míru úspěšnosti.** V průměru se podaří pouze 10-15 % klientům projít až k získání běžného nájemního bydlení.

²³ viz 18

Představa bydlení jako komodity, kterou je třeba si zasloužit vhodným chováním a jednáním v rámci společnosti je problematická z hlediska příčin, jež způsobují vyloučení z bydlení a které byly popsány v citaci výše, i z hlediska zacílení sociální práce a jejího potenciálu k řešení sociálního začleňování lidí bez domova. Lidé žijící v nižších stupních prostupného bydlení čelí vysoké míře chudoby, případně i diskriminace, která jim často znemožňuje uplatňovat běžné dovednosti každodenního života. V zařízeních krizového bydlení jako je azylový dům, také těžko mohou své kompetence uplatňovat, neboť jde o zcela jiný způsob ubytování, než je bydlení v nájemním bytě. Aby byla sociální práce efektivní, musí rozpoznat jednotlivé faktory neúspěchu klienta a vymanit se z mnohdy klamavého přesvědčení, že neúspěchy při dosahování a udržení bydlení jsou spojeny převážně s nedostatkem kompetencí či motivace klientů. Zároveň se v posledním desetiletí ukazuje, že mnohem účinnější je poskytovat intenzivní a individuálně zaměřenou sociální práci v prostředí reálného bydlení v nájemním bytě.

Jiným významným výsledkem evaluace prostupného bydlení realizovaného poskytovateli sociálních služeb, což je v českém prostředí nejčastější model, je zjištění že pro klienty a pro samotnou sociální práci by lépe fungovalo oddělení bydlení a podpory: „Sociální práce v nejlepším zájmu klientů může být kompromitována rolí zástupce pronajímatele. Správa nemovitosti a sociální práce jsou dvě různé role, které hájí různé zájmy: sociální pracovník nemusí nabízet vhodnou podporu při zvládání dluhu za bydlení, když současně klientovi přináší upomínku o neplacení nájemného.²⁴“

Proti konceptu prostupného bydlení, který je součástí přístupů „**housing-ready**“ a v českém prostředí mívá úspěšnost kolem 10-15 %, se v posledních letech v zahraničí častěji staví model „**housing-first**“ (bydlení především). Housing-first chápe bydlení jako jednu ze základních lidských potřeb, nikoliv jako výsledek zdařilé socializace. V těchto programech není poskytnutí bytu osobám bez domova podmíněno dlouhodobou přípravou a trénováním kompetencí k bydlení, ale byt klient získá hned při vstupu do programu. Místo dlouhodobé přípravy na bydlení kladou tyto přístupy důraz na intenzivní podporu klienta poté, co bydlení bez dlouhého čekání získá. V USA i v mnoha evropských zemích mají tyto programy **vysokou úspěšnost v udržení domácností v bydlení, která přesahuje 80 i 90 procent**. V našem kontextu můžeme sledovat brněnské projekty Rapid Re-housing²⁵ a Housing first, které podle průběžných evaluací dosahují stejně vysoké míry úspěšnosti.²⁶

Významným úskalím prostupného bydlení, ale i modelů housing-first, je obecná nedostupnost běžných bytů. Předpokladem efektivního začlenění do bydlení lidí s komplexními potřebami je **dostupnost běžných bytů**. Bez dostatečné nabídky vhodných bytů není možné podporovat začlenění lidí do běžného prostředí. Důležitou roli zde sehrávají místní samosprávy.

²⁴ Kocman, D.- Klepal, J.: Prostupné bydlení: Evaluace, 2016; dostupné na:

https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/kocman_a_klepal_2016_evaluace-prostupne-bydleni_fin_print.pdf

²⁵ <https://hf.socialnibydeni.org/rapid-re-housing-brno>

²⁶ podrobněji viz Kocman, D.- Klepal, J.: Prostupné bydlení: Evaluace, 2016; dostupné na:

https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/kocman_a_klepal_2016_evaluace-prostupne-bydleni_fin_print.pdf

Prostupné bydlení v Roudnici nad Labem

Nedostupnost vhodných bytů je zásadním problémem také v kontextu města Roudnice nad Labem, jejíž pokus o systém prostupného bydlení selhal právě ve fázi zajištění tréninkových a návazných běžných bytů. V situaci, kdy nebylo možné pořídit je z projektů ESF, město ani jiní systémoví aktéři nebyli schopni vyčlenit k tomuto účelu žádné bytové kapacity.

První stupeň modelu prostupného bydlení, jímž jsou v Roudnici azylové domy Naděje a Farní charity s celkem 75 lůžky, byl v době implementace strategického plánu realizován i přesto, že nebyl podpořen projekty z výzev KPSVL vázanými na SPSZ. Organizace Naděje a Farní charita pokračovaly ve své předchozí činnosti v rámci krajské sítě sociálních služeb.

Optikou prostupu v bydlení se můžeme podívat na statistiku Farní charity, která zaznamenává další místo bydliště klientek azylového domu (viz tabulka 8).

Tabulka 8: Přehled následného bydlení klientek AD Farní charity v letech 2016-19

Rok	2016	2017	2018	2019
Počet odchodů z AD	29	21	14	12
Odchody do městských bytů	0	0	0	0
Odchody k soukromým pronajímatelům v Roudnici	8	4	3	5
Odchody k soukromým pronajímatelům v okolí Roudnice	3	3	2	2
Odchody mimo Roudnici	9	5	4	2
Odchody do jiného krizového zařízení	5	1	3	2
Odchody do tréninkového bytu	0	2	1	1
Místo následného bydlení nezjištěno	4	6	1	0

Zdroj: Farní charita Roudnice nad Labem

Ze statistiky vyplývá, že od roku 2016 do září 2019 z azylového domu odešlo celkem 76 matek s dětmi, nejvíce z nich (20 matek) po opuštění Domova sv. Josefa zamířilo k soukromým pronajímatelům v Roudnici-městě nebo zcela mimo ORP Roudnice n. L. (20 matek). 11 matek s dětmi odešlo do jiného azylového domu či podobného krizového zařízení a stejný počet zamířil neznámo kam. 10 matek našlo následné bydlení u soukromníků v okolí Roudnice. Žádné z klientek se po dobu sledovaných let nepodařilo získat bydlení v městském bytě. Většina klientek se tedy uchytí u soukromých pronajímatelů, avšak podle informací sociálních pracovníků, často jde o přistěhování se k příbuzným, nikoliv o samostatné bydlení s vlastní nájemní smlouvou. Nezřídka se také jedná o

pronájmy substandardních nevyhovujících prostor, a to především u soukromníků v okolí města Roudnice. Poměrně vysoký počet klientek odcházel do dalšího azylového domu nebo podobného zařízení, což znamená další prohlubování jejich tíživé sociální situace, o to horší, že jde o matky s dětmi, na jejichž budoucí životní dráhu má takové bezdomovectví fatálně negativní vliv.

Pro doplnění pohledu na situaci skupiny lidí nacházejících se v této nové formě bezdomovectví uvádíme ještě údaje o opakovaných pobytech v azylovém domě sv. Josefa v letech 2016- 2019 (viz tabulka 9). Tato data dotvrzují skutečnost, že získat po ztrátě bydlení nový domov, je neobyčejně těžké a i přes pomoc sociálních služeb se to mnohdy nedaří.

Tabulka 9: Počet klientek, které v letech 2016-19 využily azylový dům Farní charity opakovaně

	celkem	z toho z ORP Roudnice
2x za dobu 2016-2019	7 žen a 17 dětí	5 žen, 11 dětí
3x za dobu 2016 - 2019	2 ženy a 2 děti	2 ženy, 2 děti

Zdroj: Farní Charita Roudnice n. L.

Druhý stupeň prostupného bydlení podle SPSZ měly z části tvořit 2 garsonky v objektu, kde sídlí azylový dům Farní charity, vyčleněné pro tréninkové bydlení. Tréninkové bydlení, jak už bylo popsáno výše v sobě spojuje prvky „chráněného bydlení“ – tedy vysoké podpory sociálních služeb v prostředí, které není ovládáno tržními mechanismy a poskytuje vyšší toleranci vůči problematickým situacím klientů – s prvky reálného prostředí nájemného bydlení – placení nájemného, péče o vlastní domácnost atp. Farní charita na vytvoření dvou tréninkových garsonek nezískala plánovanou podporu v podobě projektu z výzev KPSVL, upravila tedy z vlastních zdrojů pro samostatné bydlení v rámci azylového domu nakonec jen jeden byt. Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, tréninkové bydlení Charity nepřineslo očekávané výsledky, klientky se většinou nepodařilo posunout dále do dalšího stupně. Relativní neúspěch tréninkového bydlení lze možná přičítat již výše popisovanému konfliktu rolí sociální služby, která zároveň působí jako pronajímatel, čímž může obtížněji navazovat úzkou spoluprací s klientem, při níž je zásadní důvěra a absence pocitu kontroly na straně klienta.

Další kapacity druhého stupně prostupného bydlení měly být vytvořeny 5 bytovými jednotkami, které podle strategického plánu měla z pomoci finančních zdrojů IROP zakoupit organizace Naděje. Naděje zde také měla vykonávat u klientů sociální práci pro udržení bydlení. Ani tento záměr však nebylo vinou formulací úvodních výzev KPSVL možné ze zdrojů ESF podpořit. Jiné bytové kapacity se nepodařilo získat, a plánovaných 5 tréninkových bytů tedy nevzniklo.

Třetí stupeň měly tvořit 2 bytové jednotky, které by ve městě zakoupila Farní charita a 2 byty ve vlastnictví soukromníků, jejichž pronájem by byl nasmlouván organizací Naděje přímo s majiteli, nebo přes realitní kanceláře. V těchto bytech by úspěšní absolventi druhého stupně zahájili svůj vstup na volný trh s bydlením, platili reálné náklady bydlení podle místně obvyklých cen a dostávali dále podporu sociální práce, ideálně v minimálním množství. Naplánovaný model by poskytl plnohodnotný domov a zásadní stimul pro úspěšné začlenění do společnosti souběžně čtyřem domácnostem, což by s ohledem na počty klientů v prvním stupni (okamžitá kapacita lůžek 75) sice

nebylo dostačující, ale – přestože jde o již překonaný přístup, např. ve srovnání s „housing first“ - jistě by to znamenalo posun v řešení bytové nouze ve městě.

Z již opakovaně popsaného důvodu absence projektového financování investičních záměrů NNO nebylo možné, aby Charita zakoupila byty 3. stupně. Pro Naději pak s ohledem na to, že nebyl realizován druhý stupeň, pozbylo smyslu vytváření stupně třetího. Plánované možnosti bydlení pro „housing ready“ klienty tedy nevznikly.

Shrnutí

Druhý z dopadů vzniku a implementace Strategického plánu sociálního začleňování Roudnice nad Labem pro roky 2015 – 2018 v oblasti bydlení, který jsme formulovali jako **Zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti** měl být dosahován především prostřednictvím vybudování systému prostupného bydlení ve třech stupních. Pokus o vytvoření dvojího systému prostupného bydlení pod správou Farní charity a NNO Naděje však selhal v druhém a třetím stupni. Příčinou neúspěchu byla absence finančních zdrojů k získání potřebných bytových jednotek způsobená nevhodnou formulací výzvy IROP. Výpadek plánovaného financování z ESF se podařilo nahradit pouze v případě prvního stupně – azylových domů pro matky s dětmi, muže a rodiny s dětmi. Druhý stupeň modelu prostupného bydlení byl v omezené míře realizován v rámci azylového domu Farní charity, nepřinesl však očekávané výsledky. Vysvětlením mohou být ne zcela vhodné nastavení podmínek tréninkového bytu v prostředí azylového domu či zacílení sociální práce. Další kapacity pro druhý a třetí stupeň prostupného bydlení se nepodařilo zajistit. Kýžený dopad v podobě zabydlení alespoň několika jednotek domácností v běžném nájemním bytě se tedy nedostavil.

Kromě prostupného bydlení k zajištění stabilního standardního bydlení pro ohrožené domácnosti přispívala i sociální práce relevantních místních aktérů, kteří pomáhali svým klientům často právě v oblasti zajištění nebo udržení bydlení. Analýzou jejich činnosti se budeme zabývat v následující kapitole.

V SPSZ byla dále plánována intenzivnější kontrola kvality bydlení u soukromých poskytovatelů a řešení nápravy odborem sociálních věcí MěÚ v součinnosti se stavebním úřadem a hygienickou stanicí. Toto opatření podle informací zástupců sociálního odboru nebylo realizováno, neboť dosud nejsou zavedeny systémové mechanismy řešení, které by umožnily účinně zjednat nápravu, aniž by byly obyvatelé substandardních prostor ohroženi akutní ztrátou bydlení, přestože ASZ navrhla a vláda schválila nelegislativní materiál, který se s tímto problémem do značné míry vyrovnává.²⁷

Podle místních aktérů tak v Roudnici a okolí stále přetrvává akutní bytová nouze pro nízkopříjmové domácnosti, a zároveň se dále rozšiřuje obchod s chudobou, a to především za městem, ve venkovských oblastech. Soukromníci zde lidem, kteří, nemají kam jít, pronajímají za neadekvátně vysoké ceny domy ve zcela nevyhovujícím stavebně technickém a hygienickém stavu.

Soukromý bytový trh v Roudnici je naplněn a osoby sociálně vyloučené či sociálním vyloučením ohrožené neabsorbuje, městské byty jsou pro ně podle informací místních aktérů rovněž nedostupné. Potřeba standardního stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti nebyla v důsledku SPSZ ani mimo něj saturována a nadále zůstává velmi vysoká.

²⁷ ASZ: Problémy související s bydlením sociálně vyloučených obyvatel a návrh jejich řešení. 2016. Materiál schválený vládou usnesením č. 659-713 dne 27. července 2016.

3. Stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových domácností

V rámci oblasti bydlení členové Lokálního partnerství strategicky řešili také poskytování podpory při stabilizaci finanční situace nízkopříjmových domácností a zlepšení jejich právního postavení (nejen) na trhu s bydlením. Reagovali tak na zvyšující se počet osob, které vinou zadlužení ztrácejí stabilní standardní bydlení a propadají se do sociálního vyloučení. Zhoršující se situace nejchudší skupiny obyvatel pak negativně ovlivňuje celou populaci města i rozvoj regionu. Zároveň aktéři také cílili na prevenci často se vyskytujících nekalých praktik pronajímatelů, kteří využívají ohroženého postavení nízkopříjmových domácností a poskytují jim právně problematické smlouvy.

Občanská a dluhová poradna

V době strategického plánování byl podle informací městského úřadu evidován **dluh na nájemném** u 42 domácností, **dluhy na odpadech** mělo 2032 domácností. K současnému datu městský úřad eviduje dluh na nájemném u 14 domácností, dluh na odpadech u 2356 domácností. Splátkové kalendáře město kvůli předchozím neuspokojivým zkušenostem, dlužníkům neposkytuje. Od začátku roku 2016 do září 2019 město **ukončeno celkem 7 nájemních smluv** kvůli dluhům, případně dalším problémům. Je zřejmé, že zásadním způsobem klesl počet dlužníků na nájemném, a také počet ukončení nájmu z důvodu dluhů je při porovnání s počtem městských bytů (196) nízký. Tento trend lze vysvětlit jednak efektivně fungující sociální prací všech místních poskytovatelů sociálních služeb, ale také tím, že se nejrizikovější skupina domácností - sociálně vyloučení a sociálním vyloučením ohrožení - do městských bytů nedostávají. V rámci rozhodování o přidělení městského bytu se sice přihlíží k doporučení sociálního odboru, který zohledňuje majetkovou situaci žadatelů, ale podmínky pro získání bytu domácnosti s nejnižším sociálním statusem ze soutěže vylučují. Jde především o podmínku bezdlužnosti vůči obci, kterou většina z nich nesplní, neboť obvykle dluží alespoň na odpadech. To se podle výpovědí místních aktérů týká například klientů azylových domů, kteří se také podle statistik Farní charity, Naděje i OSV MěÚ v uplynulých čtyřech letech do městského bytu nedostali ani v jednom případě.

Dluh na odpadech narůstá zejména vinou toho, že náklady za svoz odpadu jsou účtovány všem osobám s trvalým bydlištěm v Roudnici n. L. včetně osob s bydlištěm na ohlašovně, cizinců a majitelů nemovitostí, které nikdo neobývá.

Obecný stav zadlužení v době implementace SPSZ obyvatel Roudnice n. Labem shrnuje tabulka 10 s podíly osob v exekuci v jednotlivých relevantních územních celcích. Je z ní patrné, že zatímco v roce 2016 byl podíl zadlužených osob v Roudnici (10,17 %) nižší, než byl úhrn v okrese Litoměřice (10,41 %), a jen o málo vyšší než průměr celé ČR (9,3 %), v roce 2017 se situace zhoršila a město vykazovalo vyšší míru zadlužení obyvatel (12,93 %) než okres (11,85 %). Pro rok 2018 máme k dispozici pouze data za vyšší územní jednotky než jsou obce a ORP, nemůžeme tedy přesně sledovat další vývoj. Je však pravděpodobné, že bude Roudnice kopírovat celostátní trend, v jehož rámci zadluženost

obyvatel mírně klesá. Stále ale dosahuje velmi vysokých čísel a pro její řešení mají aktéři na obecní úrovni jen velmi omezené možnosti. Bariéry řešení zadluženosti, a především předluženosti, jsou na systémové úrovni, a i přes novelu insolvenčního zákona z letošního roku se je zatím nepodařilo odstranit, a reálně tak umožnit oddlužení větší skupině předlužených.

Tabulka 10: Srovnání podílu osob v exekuci v různých územních celcích v letech 2016 - 2018

	2016	2017	2018
Roudnice	10,17 %	12,93 %	není k dispozici
Okres Litoměřice	10,41 %	11,85 %	11,06 %
Ústecký kraj	16,62 %	18,08 %	17,56 %
Česká republika	9,3 %	9,7 %	9,2 %

Zdroj: mapaexekuci.cz

Jedním z mála nástrojů řešení zadluženosti obyvatel města, který mohou použít lokální aktéři, je zřízení **dluhové poradny**, kde mohou zadlužení zdarma získat informace a pomoc. V SPSZ byl naplánován vznik občanské a dluhové poradny pod vedením organizace Naděje. Na poradnu byla v roce 2016 podána projektová žádost do výzvy z OP Z - k jejíž tvorbě zástupci Naděje nevyužili projektového poradenství ASZ – která nebyla schválena. Záměr na zřízení poradny pak dále nebyl rozvíjen, a v Roudnici tedy dluhová ani občanská poradna nevznikla. Obyvatelé města a okolí mají možnost využít dluhovou poradnu Naděje v blízkém Štětí, která má dlouhodobě velice dobré výsledky, nebo dluhovou poradnu Diecézní charity v Litoměřicích. S ohledem na rozsah problému a podle výpovědí místních aktérů se zdá, že tato zařízení a poradenství místních sociálních služeb SAS a TP potřebu roudnických obyvatel do vysoké míry saturují, přesto by bylo zřízení dluhové poradny akreditované pro oddlužení pro město a ORP jistě přínosem.

Sociální poradenství uvedených služeb sice zajistí základní pomoc, zorientování se v problému a nasměruje k možným řešením, nemůže však dlužníkovi, který není schopen splácet své dluhy, dále významněji pomoci. Pouze dluhová poradna s akreditací ministerstva spravedlnosti může takto předluženému člověku pomoci dostat se do insolvence – stavu, kdy mu již dále nenarůstají úroky z dlužné částky – či k soudně povolenému oddlužení, které je sice poměrně drastickým procesem, nicméně znamená možnost zbavit se při splnění předepsaných podmínek všech dluhů. V současné době je podle dostupných dat²⁸ v ORP Roudnice nad Labem **v insolvenci 465 osob, což činí 14,61 % z počtu osob v exekuci**. Tento podíl je víc než o jedno procento nad průměrem celé republiky (13,26 %) a znamená na jednu stranu vyšší zatížení území jedním z nejsilnějších faktorů chudoby a sociálního vyloučení, zároveň ale také mírně nadprůměrnou snahu o jeho řešení a efektivitu lokálního dluhového poradenství.

²⁸ viz <http://mapabankrotu.cz>

Sociální služby

K docílení dopadu stabilizace a zlepšení finanční a právní situace nízkopříjmových domácností v Roudnici n. L. přispívají především místní sociální služby, jejichž činnost byla také v naplánovaných opatřeních SPSZ v podobě podpory terénního programu (TP) a sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi (SAS) domácnostem zařazeným do prostupného bydlení. Přestože se systém prostupného bydlení nerealizoval, obě služby ve městě fungují, poskytuje je organizace Naděje (TP) a Farní charita Roudnice n. L. (SAS). Služby pomáhají sociálně vyloučeným a sociálním vyloučením ohroženým osobám či lidem v krizi.

Naděje

Organizace Naděje pro sledovanou cílovou skupinu provozuje kromě služeb krizového bydlení, jimž je věnována předchozí kapitola, také **terénní program**. Terénní program Naděje v Roudnici funguje od roku 2006 a je financován jako sociální služba zařazená do krajské sítě služeb. Po vstupu ASZ do Roudnice se na fungování terénního programu nic nezměnilo.

Služba poskytuje podporu lidem ze sociálně vyloučených lokalit a příslušníkům etnických menšin starším 16 let v jakékoliv nepříznivé sociální situaci. Zaměřuje se na vyhledávání a oslovování potenciálních klientů a poskytnutí podpory při řešení problému nebo nasměrování na další sociální služby, které daný problém specializovaně řeší. V rámci terénního programu Naděje v Roudnici pracují dva terénní sociální pracovníci a dva pracovníci v sociálních službách, kteří zajišťují terénní sociální práci jednak přímo ve městě, ale v podobě mobilního týmu i jinde na území ORP Roudnice.

Tým sociálních pracovníků Naděje v rámci terénního programu po dobu implementace SPSZ (v letech 2016 – 2019²⁹) poskytl služby **celkem 535 unicitním klientům**, s nimiž uskutečnil **8 478 kontaktů** v délce do 15 nebo 30 minut a učinil **1 576 intervencí** delších než 30 minut (viz tabulka 11). Ze statistiky nelze vyčíst žádný trend ve vývoji počtu klientů a tedy ani usuzovat na zlepšení či zhoršení stavu sociálního vyloučení v ORP Roudnice.

Tabulka 11: Výstupy terénního programu Naděje za roky 2016-19

Rok		2016	2017	2018	2019 (do 30.11.)	Celkem
Počet nových klientů celkem		170	129	103	133	535
Z toho	Roudnický tým	79	64	30	66	
	Mobilní tým	91	65	73	67	
Počet kontaktů (do 15 a 30 min.)		1686	2240	2922	1 630	8478

²⁹ za rok 2019 je uveden počet zakázek evidovaný k 30.11. 2019

Počet intervencí (nad 30 min.)	532	450	290	304	1576
--	-----	-----	-----	-----	------

Zdroj: NNO Naděje

Sociální pracovníci při své činnosti řeší celou řadu oblastí, s ohledem na zaměření této evaluační zprávy však věnujeme pozornost jen zakázkám z oblasti bydlení a dluhů či řešení financí. Zakázky týkající se bydlení a řešení dluhů nebo financí podle statistik služby zaujímají dohromady 40 % všech řešených zakázek klientů. Konkrétně se stanovené cíle týkají zajištění bydlení, zlepšení bydlení, udržení bydlení při ohrožení jeho ztrátou, řešení dluhů souvisejících s bydlením i jiných, pomoc se získáním dávek atp.

Ve zkoumaných letech 2016 – 2019³⁰ sociální pracovníci terénního týmu řešili **celkem 254 zakázek týkajících bydlení a 269 zakázek zabývajících se dluhy a financemi**. Z toho se podařilo **úspěšně splnit 61 zakázek na bydlení a 105 zakázek na dluhy a finance** (viz tabulka 12). Z uvedené statistiky vyplývá, že v oblasti bydlení bylo více zakázek nesplněno než splněno, v druhé sledované oblasti je skóre výrazně pozitivnější.

Tabulka 12: Přehled zakázek v oblasti bydlení a dluhů terénního programu Naděje za roky 2016-2019³¹

	Splněno	Částečně splněno	Nesplněno	Nelze vyhodnotit ³²	Celkem
Bydlení	61	31	72	90	254
Dluhy a finance	105	36	77	51	269

Zdroj: NNO Naděje

Farní Charita

Farní charita je v Roudnici na poli sociálních služeb tradičním aktérem, působí zde již od roku 1996. V současné době zde provozuje azylový dům pro matky s dětmi, jehož činnost byla analyzována v předchozí kapitole, sociálně aktivizační službu pro rodiny s dětmi a Nízkoprahové zařízení pro děti a mládež.

Sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi (SAS) poskytuje pomoc a poradenství rodinám, v nichž je ohrožen vývoj dítěte z důvodu nepříznivé sociální situace. Služba má terénní i ambulantní formu a je financována v rámci krajské sítě sociálních služeb. Tři sociální pracovníci **ve sledovaných letech 2016 – 2019 uzavřeli celkem 451 individuálních plánů** zahrnujících řadu cílů **s 241 unicitními klienty** (viz tabulka 13).

Tabulka 13: Počet unicitních uživatelů SAS v letech 2016-2019³³

³⁰ za rok 2019 je uveden počet zakázek evidovaný k 30.11. 2019

³¹ za rok 2019 je uveden počet zakázek evidovaný k 30.11. 2019

³² Formulaci „nelze vyhodnotit“ používá organizace v případě, že klient přestal využívat službu a nebylo možné zjistit, zda byl stanovený cíl naplněn

	2016	2017	2018	2019	celkem
Osoby 15+	40	17	22	12	93
Děti	77	17	42	14	148
Celkem	117	34	64	26	241

Zdroj: Farní charita Roudnice nad Labem

Kromě jiných oblastí se SAS věnovala také řešení bydlení, financí a právních vztahů klientů. **V oblasti bydlení**, která zahrnuje pomoc při hledání vhodného bydlení, prevenci ztráty bydlení či zvýšení kvality bydlení, pracovali v letech 2016-2019 na **celkem 37 zakázkách** klientů, z čehož bylo **14 úspěšně splněno**. **V oblasti právní a finanční**, v níž se věnují sociální pracovníci zvyšování povědomí o právních vztazích, nájemních vztazích, řešení zadlužení a rozvoji finanční gramotnosti, pracovali na **62 zakázkách**, z nichž **33 bylo úspěšně splněno** (viz tabulka 14).

Tabulka 14: Přehled zakázek v oblasti bydlení, právních vztahů a finanční služby SAS za roky 2016-19³⁴

	splněno	nesplněno	v realizaci	celkem
bydlení	14	23	0	37
právní vztahy, finance	33	28	1	62

Zdroj: Farní charita Roudnice nad Labem

Z předložené statistiky vyplývá, že poměrně vysoký počet zakázek či cílů se nepodařilo úspěšně naplnit, v případě bydlení zůstalo dokonce více zakázek nesplněných než bylo splněno. Služba k jednotlivým neúspěšným zakázkám či cílům vede rovněž evidenci o tom, proč se je nepodařilo naplnit. Nejčastějším důvodem uváděným službou je „nedostatek zdrojů“, což reálně znamená nedostatek materiálních prostředků potřebných pro úspěšné řešení problematické situace na straně klienta a nedostatek bytových kapacit jako vnější faktor neúspěchu. Nemáme k dispozici statistiky srovnatelných sociálních služeb, abychom mohli objektivně vyhodnotit efektivitu SAS Farní charity, v oblasti řešení bydlení v městě Roudnici se však zdá, že jakkoliv efektivní sociální práce naráží na naprostý nedostatek bytů pro cílovou skupinu klientů. Jak jsme již uváděli, roudnický trh s nájemním bydlením je plně nasycen běžnou materiálně silnější populací a klienti služeb sociální prevence, kteří po pronajímatele znamenají jisté riziko, se na něj dostávají jen velmi obtížně. Město jako jediný možný aktér řešení jejich bytové nouze se v této oblasti angažuje jen minimálně již popsaným fondem bytů určených lidem ve špatné sociální situaci, který je nedostatečný.

Pokud jde o zakázky týkající se financí a právních vztahů, které rovněž vykazují poměrně vysokou neúspěšnost, zde služba jako nejčastější příčinu nenaplnění cíle uvádí „nespolupráci a malou snahu na řešení“ u klientů. Je jistě diskutabilní, zda vysoký počet nedostatečně spolupracujících klientů neodrážejí nedostatky sociální práce v otázce plánování cílů a zakázek či v oblasti navazování důvěry a vztahu sociálního pracovníka s klientem, takové hodnocení však nemáme však opět dostatek dat a informací k takovému hodnocení. Každopádně je zřejmé, že v případech řešení zadluženosti klientů je

³³ za rok 2019 je uveden počet uživatelů evidovaný k 30.9. 2019

³⁴ za rok 2019 je uveden počet zakázek evidovaný k 30.9. 2019

často naděje na oddlužení a normální život mimo dluhovou past klientům – díky systémovému nastavení - velmi vzdálena, takže je obtížné udržet jejich motivaci ke spolupráci.

Služba SAS také do jisté míry supluje občanskou poradnu, která měla na základě SPSZ vzniknout spolu s dluhovou poradnou. Sociální pracovnice SAS radí svým klientům především s nájemními smlouvami a podmínkami, a také v jejich zájmu v případě potřeby jednají s pronajímateli a úřady.

Odbor sociálních věcí Městského úřadu Roudnice n. L.

Dalším aktérem, který se podílel na dosažení dopadu stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových rodin, je odbor sociálních věcí městského úřadu. Sociální práce obce se zabývá skupinou sociálně vyloučených a sociálním vyloučením ohrožených v týmu složeném ze 4 sociálních pracovníků. V rámci své sociální práce řeší různé druhy zakázek klientů, přičemž finance, právní vztahy a bydlení patří k nejčastějším. Jak ukazuje tabulka 15, po sledovanou dobu sociální pracovníci OSV řešili **celkem 23 zakázek týkajících se zajištění bydlení či jeho zkvalitnění nebo udržení, z čehož 15 bylo úspěšně naplněno. Zakázek zabývajících se řešením finančních či právních problémů klientů realizovali celkem 40, z toho 28 bylo úspěšně splněno.**

Tabulka 15: Přehled zakázek v oblasti bydlení, právních vztahů a financí OSV MěÚ za roky 2016-19

	splněno	nesplněno	v realizaci	celkem
právní vztahy, finance	28	7	5	40
bydlení	15	5	3	23

Zdroj: OSV MěÚ Roudnice n. L.

V lednu 2017 začalo město v závislosti na strategickém plánu realizovat dvouletý projekt podpořený z KPSVL s názvem *Koordinovaný přístup k SVL Roudnice nad Labem - CASE management*³⁵. V rámci projektu přibyla městu jedna sociální pracovnice, jejímž úkolem bylo zavést metodu case managementu³⁶ do práce sociálního odboru a propojit ji s dalšími místními službami. Realizátoři projektu se v průběhu realizace potýkali s rigidností systému projektů ESF. Jednak šlo o nutnost naplnění nebagatelní podpory klientů, která zahrnuje 40 hodin práce s klientem, což je v případě cílové skupiny lidí na pomezí sociálního vyloučení velmi problematické. Klienti buď nepotřebují tolik hodin podpory, ale stačí je nasměrovat na specializovaná řešení jednotlivých aspektů jejich situace, nebo je obtížné udržet s nimi dlouhodobý kontakt, který naplnění 40 hodin podpory vyžaduje. Druhou významnou překážkou realizace byla průběžná migrace klientů mezi městem a různými venkovskými sídly v okolí Roudnice. Projekt definoval místa bydliště klientů, kteří mohli být podpořeni, když se pak bydliště změnila, nevyhovovalo to podmínkám projektu. Dalším úskalím projektu bylo podle vyjádření zástupců místních služeb vytvoření vhodného modelu spolupráce s ostatními poskytovateli tak, aby se navzájem služby nepřekrývali nebo si nepřebírali klienty.

³⁵ reg. č.: CZ.03.2.60/0.0/0.0/15_026/0003583

³⁶ o metodě case managementu více zde: <https://www.socialni-zaclenovani.cz/oblasti-podpory/socialni-sluzby/case-management-v-socialnich-sluzbach/>

Všechny obtíže se během realizace podařilo překonat a projekt bude úspěšně uzavřen. Vzhledem k těmto zkušenostem však sociální odbor v současnosti neuvažuje o jeho pokračování.

Po dobu realizace bylo projektem **podpořeno 58 klientů**, zpracováno celkem **126 zakázek** vyplývajících z individuálních plánů klientů, z čehož bylo **84 zakázek úspěšně splněno**.

Shrnutí

Dopad strategického plánu definovaný jako *stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových domácností* byl naplňován především činností sociálních služeb a sociální prací na obci. Nepodařilo se zrealizovat opatření, kterým měla být zřízena občanská a dluhová poradna. Sociální služby terénní program a sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi, které nebyly nijak projektově podpořeny, v průběhu implementace SPSZ fungovaly v Roudnici a okolí ve značném rozsahu a poskytly pomoc celkem 776 unicitním klientům. Poskytování sociálního poradenství a pomoci se rovněž věnovali sociální pracovníci obce, přičemž v rámci projektu zaměřeného na zefektivnění sociálního začleňování pomocí metody case managementu podpořili celkem 58 klientů.

Z dostupných dat o obecném zadlužení obyvatel Roudnice i o dlužích vůči městu nelze usuzovat na posun směrem ke stabilizaci finanční situace nízkopříjmových domácností. Z dat týkajících se typických aspektů sociálního vyloučení, jimiž jsme se zabývali v kapitole *Sociální vyloučení v Roudnici n. L.* vyplývá, že se sociální situace nejchudších obyvatel města a ORP od roku 2015 obecně zlepšila, výstupy sociálních služeb a kvalitativním zkoumáním však tyto závěry nebyly potvrzeny. Za krátkodobý dopad činnosti sociálních služeb a sociální práce na obci můžeme považovat jednotlivé úspěšně splněné zakázky. **Dlouhodobý dopad v podobě stabilizace finanční situace domácností se ale prokázat nepodařilo.** Pokud jde o stabilizaci či narovnání právní situace těchto domácností, podle výpovědí místních aktérů se v této oblasti zintenzivnila činnost jak služeb, tak městského úřadu, takže je vyvíjen tlak na dodržování právních norem a zamezení zneužití znevýhodněné situace sociálně nejslabších na bytovém trhu. Soukromí pronajímatelé však stále nekalé praktiky používají, znevýhodnění mají alespoň lepší přístup k informacím a možnost podpory ze strany sociálních pracovníků. Na tomto místě je s ohledem na zaměření evaluace nutno dodat, že k finanční i právní stabilizaci nízkopříjmových domácností může jistě výrazně prospět sociální práce, ale bez jistoty standardního a trvalého bydlení nelze dosáhnout zásadně pozitivních výsledků a dlouhodobé stabilizace životní situace těchto domácností.

Naplňování cílů koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám

Klíčovým východiskem tvorby strategického plánu sociálního začleňování je koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám (KPSVL), který je v Metodice KPSVL definován jako „*zajištění adresnosti, koordinace, konzistence a synergie místních opatření sociální integrace založených na lokálních potřebách, která budou realizována prostřednictvím specifického mechanismu financování*“

z prostředků ESIF“.³⁷ Následující část evaluační zprávy se zaměřuje na ověření premis KPSVL a analyzuje, do jaké míry realizace opatření vycházejících ze strategického plánování splňuje preferované principy, jimiž je **adresnost, koordinace, konzistence, synergie**. Kromě uvedených principů se věnujeme také **udržitelnosti, kterou chápeme** jako podmínku pro dlouhodobý efekt KPSVL.

Adresnost/relevance

Podle výstupů z rozhovorů s místními aktéry, informací z analytické části SPSZ i dalších materiálů a dat, které jsme měli k dispozici je evidentní, že na území Roudnice nad Labem a jejího okolí se nachází nezanedbatelná populace sociálně vyloučených či sociálním vyloučením ohrožených osob, jejichž potřeby a potřeby města vyplývající z existence této skupiny lidí je třeba řešit. SPSZ tedy reagoval na zvýšenou potřebu krizového bydlení a dostupného standardního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti. Nutnost řešení bydlení jako hlavní premisy sociální integrace byla v rozhovorech i datech potvrzena.

Způsob řešení, kterým bylo vytvoření modelu prostupného bydlení byl v době strategického plánování aktéry považován za relevantní, avšak závěry novějších odborných studií i této evaluační analýzy ukazují na jeho neefektivitu a nedostatečnou kapacitu.

Sociální služby přispívající k řešení otázky bydlení a souvisejících problémů byly v SPSZ nastaveny správně s ohledem na adresnost. Jak služby krizového bydlení, tak terénní program, SAS i case management OSV jsou využívány sociálně vyloučenými a sociálním vyloučením ohroženými.

Přestože strategický plán je relevantně zaměřen na eliminaci sociálního vyloučení, odráží se v něm potřeby města a sociálně slabých z doby jeho vzniku, kdy byla socioekonomická situace ČR a jejích obyvatel výrazně horší než v pozdějších letech implementace SPSZ. Reagoval tak na potřeby, které díky ekonomickému vzestupu státu částečně ustoupily. To se však ve větší míře týká jiných tematických oblastí SPSZ než bydlení, které bylo předmětem evaluace.

Konzistence

Konzistence kapacity prováděných opatření s potřebami osob ohrožených sociálním vyloučením není dostatečná. Naplánovaná opatření v oblasti bydlení nebyla kapacitně dostatečná a tvořila pouze základ pro dlouhodobější řešení bytové krize nízkopříjmových domácností. Velkou část z naplánovaných opatření se navíc nepodařilo zrealizovat a relevantní aktéři původní záměry dále nerozvíjejí. Vnější faktory k řešení situace nepřispěly, akutní bytová nouze nízkopříjmových rodin v Roudnici přetrvává, její zvládnutí je však pravděpodobně nad možností místních aktérů. Za konzistentní ale můžeme považovat kapacity sociální práce ve městě, které dokážou pokrýt většinu potřebných.

Koordinace a synergie

V rámci Lokálního partnerství (LP) se nepodařilo plně rozvinout koordinovanou spolupráci všech relevantních aktérů. Z rozhovorů vyplynulo, že místní poskytovatelé sociálních služeb se setkávají

³⁷ <https://www.socialni-zaclenovani.cz/metodika-koordinovaneho-pristupu-k-socialne-vyloucenym-lokalitam/>

pouze formálně v rámci komunitního plánování a pracovních skupin LP, ve své běžné činnosti se více nepropojují a nevytvářejí společná koordinovaná řešení. A to ani ve strategické rovině, ani na individuální klientské bázi. Sociální služby nepracují metodami případových konferencí či case managementu, nebo pouze ve výjimečných případech. S ohledem na velikost města se však všechny služby dobře znají, a také mezi klienty je zřejmě dostatečná informovanost o jejich možnostech a zaměření. Poskytovatelé sociálních služeb si navzájem nekonkurují – s výjimkou krátkého období po zahájení realizace městského projektu case management - ale ani příliš nespolupracují.

Vztah poskytovatelů sociálních služeb, kteří jsou hlavním aktérem sociálního začleňování v obci, a představitelů města je napjatý. Městská reprezentace nezvyšuje finanční podporu službám tak, jak by si představovaly, služby pak nejsou schopny dostatečně obhájit své potřeby a prokázat přínos městu. V oblasti bydlení se město jeví jako pasivní aktér, který není ochoten spolupracovat na koncepčním dlouhodobém řešení. Odbor sociálních věcí je ostatními aktéry hodnocen jako nedostatečně zainteresovaný na prosazování potřeb nejchudších obyvatel a služeb sociální prevence.

Výsledky výzkumu nesevřdí ani o koordinované spolupráci uvedených subjektů s úřadem práce a jeho sociální prací, což je pro řešení sociálního začleňování na lokální úrovni dosti podstatné.

V Roudnici nad Labem se během intervence ASZ nepodařilo vytvořit koordinovanou síť aktérů, kteří by společně strategicky a koncepčně jednali v zájmu sociálního začlenění sociálně vyloučených, pokud došlo k synergickým efektům, šlo o náhodný vedlejší efekt jednotlivých aktivit.

Udržitelnost

Vzhledem k tomu, že většina realizovaných aktivit v Roudnici probíhala nezávisle na SPSZ a existovala již před jeho vznikem, není relevantní zabývat se jejich udržitelností jako parametrem KPSVL. Projekt case managementu, který jako jediný ze sociálních služeb vznikl díky SPSZ, pravděpodobně pokračovat nebude s ohledem na obtíže s cílovou skupinou při realizaci.

Závěry evaluace

Město Roudnice nad Labem netrpí žádnými očividnými problémy spojenými s existencí sociálního vyloučení v obci. Není zde žádná koncentrovaná homogenní sociálně vyloučená lokalita, žádný z přítomných sociálně patologických jevů se nevyskytuje v signifikantně vysoké míře. To je zřejmě jeden z důvodů, proč se zástupci města v době implementace SPSZ nestavěli k řešení sociálního začleňování příliš aktivně. Motorem změny zde byly funkční sociální služby organizace Naděje a Farní charity Roudnice n. L.

Evaluace se zaměřila na **oblast bydlení**, která byla akcentována i ve strategickém plánu. Na základě rozboru SPSZ byly formulovány tři **očekávané dopady** naplánovaných cílů a opatření: **i) naplnění potřeby krizového bydlení; ii) zajištění standardního a stabilního bydlení pro nízkopříjmové domácnosti; iii) stabilizace finanční a právní situace nízkopříjmových domácností.**

Dosažení prvního z dopadů bylo prokázáno, i když nikoliv absolutně. Prokazatelně se snížil počet osob bez přístřeší na území města, saturována byla i potřeba krizového bydlení pro cílovou skupinu matek s dětmi, naopak kapacita krizového bydlení pro cílové skupiny rodin s dětmi a mužů nadále není dostatečná. Vyhodnocení dopadu však komplikuje fakt, že služby krizového a azylového bydlení mají celostátní působnost, a nelze tedy dobře odlišit lokální potřeby od celostátních.

Druhý dopad je formulován na základě značně ambiciózních strategických cílů, jeho plné dosažení tak nebylo ani v rámci evaluace očekáváno. V rámci jeho naplňování však nebylo dosaženo ani krátkodobých pozitivních efektů. Stabilní standardní bydlení alespoň pro malou část ohrožených domácností mělo být zajištěno v rámci systému dostupného bydlení, který ale nebyl realizován. Řešení situace v oblasti dostupnosti bydlení pro nízkopříjmové domácnosti tak zůstalo na poskytovatelích sociální práce, kteří sice prokazovali značnou aktivitu, ale naráželi na bariéru nedostupnosti bytových kapacit. **Plánovaný dopad nenastal a stav nízkopříjmových domácností ve vztahu k bydlení zůstal nezměněn.** Podle některých místních aktérů se dokonce spolu s celorepublikově i lokálně rostoucí nedostupností bydlení zhoršil. Roudnické sociálně slabé domácnosti jsou často nuceny hledat bydlení mimo město Roudnici. Dostupnost bydlení je v současné době pravděpodobně největším problémem obcí, v nichž žije větší množství nízkopříjmových domácností a sociálně vyloučených. Možnosti řešení jsou na lokální úrovni omezené a vyžadují zvýšenou aktivitu a dostatek zdrojů místních samospráv.

Třetí dopad byl dosahován činností sociálních služeb a sociální práce OSV MěÚ. Byly zde **zaznamenány dílčí úspěchy** v podobě úspěšně splněných zakázek individuálních plánů klientů nebo osob, které vstoupily do insolvence, **nebylo však prokázáno plošnější dosažení dopadu** stabilizace situace nízkopříjmových domácností.

Velká část z plánovaných opatření SPSZ se nerealizovala, často kvůli podobě projektových výzev první vlny KPSVL. To mělo zásadní vliv na naplňování očekávaných dopadů, ale i na další aktivitu a zájem aktérů sdružených v lokálním partnerství. V rámci spolupráce Roudnice s ASZ **se nepodařilo plně nastartovat funkční koordinovanou spolupráci místních aktérů**, kteří podle zjištění výzkumu odvádějí kvalitní práci na svých dílčích úkolech, ale nepropojují své aktivity a nesměřují k společným koncepčním řešením. Personální a odborná rozkolísanost ASZ v počátcích strategického plánování, jak bylo podrobněji popsáno v kapitole *SPSZ města Roudnice*, se negativně promítla do procesu plánování. ASZ také nenabídla obci očekávanou podporu v podobě zajištění financování integračních opatření z projektových výzev KPSVL, neboť zahájení tohoto projektového mechanismu provázela nedostatečná informovanost a problematické formulace projektových výzev. Oba tyto fakty se odrazili na funkčnosti Lokálního partnerství. Za hlavní přínosy působení ASZ tak místní aktéři neuvádějí síťování a koordinaci, což je primární účel spolupráce, ale přísun informací, sdílení zkušeností z jiných obcí a projektové poradenství.

Provedená evaluace ukázala, že v oblasti bydlení nízkopříjmových domácností nedošlo k pozitivní změně, potřeba bydlení je i nadále velmi vysoká a je nutné dále situaci koncepčněji řešit, a to zejména na úrovni představitelů města. Zároveň však bylo daty i výpověďmi místních aktérů prokázáno, že **celkový stav sociálního vyloučení a chudoby v Roudnici nad Labem se významně zlepšil**, ubylo materiální deprivace, zvýšila se zaměstnanost, snížila se kriminalita a v mezích možností

se daří sanovat situaci předlužených osob. Životní úroveň obyvatel města se za poslední tři roky celkově zvýšila. Tento efekt však přisuzujeme externím sociálním vlivům, které jsou spojeny s ekonomickou konjunkturou České republiky, především pak hlavního města Prahy a jeho okolí.