

SOCIAL NA PEDAGOGIKA

NOVEMBER 2008 • VOL. 12 • ŠTEVILKA 4



ZDRUŽENJE
ZA SOCIALNO
PEDAGOGIJO

SP

KARDIJEVA PLOŠČAD 16,
1000 LJUBLJANA

Nastanjanje brezdomnih – norveška politika in praksa

Resettlement of the homeless people – Norwegian policy and praxis

Maja Kozar, Luna Jurančič Šribar

Uvod

Maja Kozar, dipl. soc. kult. in dipl. prof. španščine, kozar.maja@gmail.com; Luna Jurančič Šribar, dipl. etnologinja in kulturna antropologinja, lunanai007@gmail.com; obe Društvo Kralji ulice,

Nastanitvene možnosti in programi za brezdomne so v Sloveniji zaradi relativno novega pojava množičnega brezdomstva v primerjavi z drugimi evropskimi državami, ki se z brezdomstvom soočajo že dlje časa, na začetni stopnji. Prisoten je trend vzpostavljanja začasnih namestitev za brezdomne, medtem ko gredo evropski trendi v smeri vzpostavljanja bolj trajnih oblik namestitev in razvoja celostnih programov nastanitvene podpore (angl. *resettlement*) za brezdomne ljudi. V Sloveniji imamo pet zavetišč za brezdomne (Maribor, Celje, Murska Sobota in dve v Ljubljani), v Kranju se zavetišče predvidoma odpre z januarjem 2009, razmišljanja o bolj stalnem naseljevanju brezdomnih in tovrstne prakse pa tako rekoč ni. Tako obstaja nujna potreba po razvoju celostnih politik nastanitvene podpore, vključno s potrebo po osveščanju javnosti in odpiranju javnega dialoga na omenjeno tematiko.

V Društvu za pomoč in samopomoč brezdomcem Kralji ulice smo začeli z izvajanjem projekta celovite nastanitvene podpore brezdomnih ljudi, za katerega oglaševanje smo si sposodili norveški slogan *Najprej stanovanje!*. V okviru tega projekta primerno in varno

nastanitev razumemo kot predpogoj za izboljšanje kakovosti človekovega življenja in posledično doseganja želenih sprememb tudi na drugih področjih družbenega udejstvovanja. Projekt je usmerjen k razvoju celostnih oblik nastanitvene podpore za brezdomne in poleg nastanitve vključuje še druge oblike podpore s strani strokovnih delavcev in delavk (podpora pri prilagajanju na novo nastanitveno situacijo, pri zaposlovanju, urejanju dokumentov, podpora pri urejanju zdravstvene situacije ...). V okviru projekta delujemo na področju razvoja, implementacije in evalvacije pilotskega modela nastanitvene podpore, eden izmed pomembnih končnih ciljev projekta pa je tudi oblikovanje strokovnih smernic za razvoj sistema nastanitvene podpore v Sloveniji. Projektne cilje uresničujemo skozi mednarodno partnerstvo z norveško nevladno organizacijo, ki deluje na področju brezdomstva Kirkens Mision Oslo (angleško *The Church City Mission Oslo*)¹. Partnersko državo smo med drugim izbrali na podlagi dejstva, da je Norveška država z dolgo in močno socialno tradicijo. Tako vlada kot javnost se tam zavedata, da je brezdomstvo odgovornost celotne družbe in se je z njim treba soočiti celostno z vključevanjem vseh ravni družbe (politika, državljani, organizacije, mediji, javnost, javni in privatni sektor ...) ter na nacionalni ravni.

V tem članku je najprej na kratko opisana norveška nacionalna strategija na področju brezdomstva, nadalje opisujeva strokovni obisk na Norveško, na koncu pa je navedenih nekaj pomembnih zaključkov iz skupne slovensko-norveške konference na temo nastanitvene podpore.

Norveška nacionalna strategija na področju brezdomstva

Norveška je zastavila nacionalno strategijo za preprečevanje in soočanje z brezdomstvom z imenom Pot do stalnega doma/nastanitve (ang. *Pathway to permanent home*). Sprejel jo je norveški parlament na podlagi *Bele knjige* stanovanjske politike. Implementacijsko obdobje nacionalne strategije na področju brezdomstva je bilo določeno kot obdobje med letoma 2005 in 2007.

¹ Projekt je podprt s subvencijo Islandije, Lihtenštajna in Norveške preko Finančnega mehanizma EGP in Norveškega finančnega mehanizma. Na lokalnem nivoju projekt podpira tudi Mestna občina Ljubljana.

Osnovni namen vladne stanovanjske politike, kot je navedeno v *Beli knjigi*, je priskrbeti primerno in varno nastanitev na trgu za vse, ki živijo v težkih pogojih. To naj bi bilo doseženo z naslednjimi cilji in strategijami (Feantsa Shadow Peer review, 2006):

- spodbujanje dobro delujočega nepremičninskega trga,
- skrb za skupine, ki so na nepremičninskem trgu prikrajšane in deprivilegirane,
- povečati število okolju prijaznih in univerzalno oblikovanih stanovanjskih enot v stanovanjskih območjih.

Nacionalna strategija (Edgar, 2006) za preprečitev in soočanje z brezdomstvom je usmerjena k preprečitvi brezdomstva ljudi, ki jim grozi deložacija, in ljudi, ki prihajajo iz institucionalnih oblik nastanitve (zapori, bolnice itd). Strategija je prav tako usmerjena k dvigu kakovosti nočnih zavetišč ter k manjšanju zanašanja na začasne namestitve in manjšanju dolžine bivanja, ki ga ljudje preživijo v tovrstnih namestitvah, preden si zagotovijo stalno nastanitev.

Pomembna značilnost nacionalne strategije za brezdomstvo je, da se izvršuje pod pokroviteljstvom nacionalne stanovanjske politike, katere namen je zagotavljanje učinkovito delujočega stanovanjskega trga. Brezdomstvo se na Norveškem obravnava kot stanovanjski problem ter problem dostopa do primerne in varne nastanitve. Pomoč brezdomnim naj bi bila torej naravnana v smer doseganja in ustatitve v varni nastanitvi.

Vloga Državne stanovanjske banke v nacionalni strategiji

Koordinacija implementacijskega dela nacionalne strategije je pod okriljem institucije, imenovane *Državna stanovanjska banka* (*State Housing Bank*), ki je edinstvena tovrstna institucija v Evropi. Gre za banko s posebno odgovornostjo za stanovanjsko politiko. Nekdaj je bila namenjena pomoči srednjemu razredu, ki je hotel graditi stanovanja. Zdaj je banka namenjena razvijanju programov nastanitvene podpore za brezdomne. Banka nosi odgovornost, da se začrtano geslo nacionalne politike, da nihče ne sme biti brez primerne nastanitve, uresničuje. Med drugim pomaga plačevati

najemnino ljudem z nizkimi dohodki in podpira organizacije, ki kupujejo hiše (stanovanja), namenjene programom nastanitvene podpore. Finančna merila vključujejo subvencije občinam in nevladnim organizacijam ter subvencije in posojila posameznikom (individualna merila). Veliko število materialno deprivilegiranih ljudi se poteguje za individualno pomoč, banka pa zagotavlja, da so brezdomni ljudje na vrhu prioritete liste za posojila in subvencije.

Banka je financirana s strani države ter sodeluje z direktoratom za zdravstvo in socialne zadeve, ki sta glavna financerja implementacije strategije. Čeprav je strategija nacionalna, odgovornost za njeno implementacijo nosijo občine.

Pomembno pri norveški strategiji je dejstvo, da ni osredotočena na ozko določeno ciljno skupino. Osredotočena je na ljudi, ki so v ranljivi situaciji na stanovanjskem trgu. Namen je priskrbeti primerno nastanitev za vse.

Glavne sestavine strategije za boj proti brezdomstvu

Strategija je osredotočena na dejavnike, ki lahko oslabijo posameznikov položaj na stanovanjskem trgu, in ima tri jasne smernice: preprečiti, da bi ljudje postali brezdomni, dvigniti kakovost nočnih zavetišč in zagotoviti, da brezdomni ljudje dobijo možnosti stalne nastanitve brez nepotrebnega odlašanja. Cilj teh preventivnih politik so štiri specifične skupine: ljudje z grožnjo deložacije; ljudje, ki odhajajo iz zapora; ljudje, ki živijo v nočnih zavetiščih, ter ljudje, ki živijo v začasnih nastanitvah. Nacionalna strategija se je razvila z vključitvijo vseh glavnih ministrstev, prav tako pa vključuje sodelovanje vseh deležnikov (zainteresiranih subjektov) na centralni, regionalni in lokalni ravni.

Norveški stanovanjski model temelji na cilju stanovanjskega lastništva za večino populacije. V okviru širše stanovanjske politike je vladna strategija priskrbeti nastanitev za skupine, ki so deprivilegirane na stanovanjskem trgu (kot posledica brezdomstva, diskriminacije, nezmožnosti, zdravstvenih problemov ali kombinacije tega), kot tudi sprejeti merila, ki bodo omogočala tem skupinam, da obdržijo svojo namestitev.

Nacionalni kontekst

Ocenjevanje stopnje prenosljivosti norveške politike na področju brezdomstva v posamezne države zahteva poznavanje razlik v nacionalnih politikah in strukturah stanovanjskega trga posameznih držav ter profila brezdomnih. Norveška politika je strukturirana v okviru stanovanjske politike, v kateri je glavni element odzivanje na situacijo ljudi, ki so v šibkem položaju na stanovanjskem trgu. V državah na prehodu v tržno ekonomijo, kot je na primer Slovenija, je brezdomstvo kot socialni pojav šele relativno pred kratkim prepoznano kot pomembno socialno vprašanje, odgovornost za razvoj politik pa ni vedno jasno definirana ali razumljena na nacionalni ravni. Pri soočanju s problematiko gre za vprašanje zmogljivosti na lokalni ravni, nevladne organizacije pa so pomembne pri razvijanju začetne infrastrukture zavetišč. Po Feantsinem poročilu (Feanta Shadow Peer review, 2006) naj bi se politike raje osredotočale na razvijanje infrastrukture zavetišč kot pa na razvoj preventivnih strategij.

FEANTSA-INO 'vrstniško poročilo' (Feanta Shadow Peer review, 2006) navaja, da ima norveška strategija veliko elementov, ki bi se lahko upoštevali v kontekstu za razvoj strategije za brezdomne v drugih državah. Ta pristop vključuje nacionalni legalni okvir, politično predanost, podprto s primernim financiranjem, vključevanje vseh relevantnih sektorjev in deležnikov, evidentnih politik in jasne mehanizme lokalne implementacije.

Med strateškimi komponentami, ki naj bi bile po poročilu FEANTSE relevantne za Slovenijo, so dogovori o sodelovanju (in o pristojnostih) ter sodelovanje med sektorji. Prav tako opozarjajo, da je brezdomstvo pomembno dojeti in se fokusirati nanj kot na stanovanjski problem in ne samo kot na individualni socialni problem.

Preventiva, ne le odgovor na aktualne potrebe

Pri norveški nacionalni strategiji je pomembno dejstvo, da so se usmerili k bolj strukturalnemu pristopu, manj usmerjenemu na specifično populacijo in njene potrebe. Pomembna je še vzpostavitev okvira notranjega administrativnega sodelovanja, ki omogoča preventivne strategije in ukrepe.

Na evropskem Svetu ministrstev za socialne zadeve so leta 2005 vzpostavili kot prioriteto razvoj celostnih strategij na področju brezdomstva na nacionalni in regionalni ravni. Prisotni so se strinjali, da je pristop *najprej nastanitev* (ang. *housing first*) zaželen. Gre za pristop oz. soočanje z brezdomstvom znotraj širšega konteksta, ki naj priskrbi primerno nastanitev za vse, kar je lahko pot za doseganje večje politične zavzetosti. V soočanje s problematiko brezdomstva naj bi se med drugim vključile tudi nepremičninske agencije in okoljska ministrstva.

Praksa izvajanja nacionalne strategije – Študijski obisk partnerske organizacije Kirkens Bymisjon Oslo

V juniju 2008 smo v okviru projekta Društva Kralji ulice *Najprej stanovanje* obiskali partnersko organizacijo na Norveškem in si ogledali primere dobrih praks na področju brezdomstva. Kirkens bymisjon Oslo (The Church City Mission Oslo) je diakonska nevladna organizacija, ki ima sedež v Oslu in deluje že 150 let. Z neodvisnimi fundacijami je prisotna tudi v preostalih večjih norveških mestih. Organizacija se povezuje s široko mrežo partnerjev iz socialnega in zdravstvenega sektorja. Financira se z državnimi in lokalnimi dotacijami ter donacijami. Njihova vizija je, da bi bili brezdomni ljudje v mestu deležni spoštovanja, pravičnosti in skrbi. Znotraj organizacije izvajajo štirideset različnih programov, ki delujejo kot samostojne institucije in podjetja ter so namenjeni različnim skupinam: brezdomnim, ostarelim, otrokom, migrantom.

Pred šestimi leti so začeli z izvajanjem celostnih socialno-varstvenih programov nastanitvene podpore, namenjenih različnim skupinam socialno izključenih ljudi, ki potrebujejo nastanitev. Trenutno v okviru organizacije Kirkens Bymisjon izvajajo pet tovrstnih programov. Stanovanja za daljše obdobje najamejo od lokalne skupnosti ali mestne občine ali zasebnikov ter jih prilagodijo potrebam svojih programov. Določen delež stanovanj za namen projekta s pomočjo Državne stanovanjske banke tudi zgradijo. Skladno s pristopom *najprej nastanitev* ljudem, ki so v tovrstne programe vključeni, ponudijo to obliko nastanitve kot

trajno rešitev njihovega stanovanjskega problema in jim ob tem ne postavljajo nobenih pogojev, razen upoštevanja osnovnih pravil. Izhajajo iz prepričanja, da je treba ljudem, ki imajo za sabo vrsto slabih življenjskih izkušenj in zavračanj, najprej ponuditi občutek varnosti, ki pomeni osnovo za kakršnekoli življenjske spremembe (npr. zmanjšanje uporabe drog in/ali alkohola ipd.). Abstinenca ali vključitev v programe zdravljenja tako ni pogoj za vključitev v program nastanitvene podpore, ampak ostaja svobodna odločitev posameznika, ko je zanj pripravljen. S stanovalci sklenejo najemno pogodbo in pri lokalni skupnosti vložijo zahtevek za izplačevanje posebne subvencije za posameznega stanovalca, s katero ta mesečno krije stroške najemnine in stanovanjske stroške. Lokalne skupnosti so s posebno zakonsko ureditvijo obvezane k mesečnemu izplačevanju teh individualnih subvencij. Stanovalci so poleg subvencije za najemnino upravičeni tudi do prejemanja socialne podpore. Določena je vsota, ki je posamezniku mesečno zagotovljena za preostale življenjske stroške, in sicer 600 evrov.

Strokovni delavci in delavke izdelajo s stanovalci/-kami individualne načrte, ki so del najemne pogodbe in v katerih določijo kratkoročne ter dolgoročne cilje, ki jim potem skupaj sledijo. Pomembno je, da so cilji realistični in dosegljivi. Ključno je, da strokovni delavci izhajajo iz potreb in želja stanovalcev. Programi nastanitvene podpore so prilagojeni potrebam in posebnostim stanovalcem: nekateri živijo v večstanovanjski hiši, kjer ima vsak stanovalec svoje stanovanje, v eni izmed skupnosti pa živijo stanovalci vsak v svoji majhni hiški, le en program je zasnovan tako, da živijo štiri stanovalke v istem stanovanju, s tem da ima vsaka svojo sobo. Pomembno je, da stanovalci ostanejo del skupnosti, zato se vsi programi razen enega izvajajo v mestu Oslo. Izjema je naselje z majhnimi lesenimi hišami, ki je sicer nekoliko oddaljeno od središča mesta, vendar ostaja v območju mestnega prometa. V tem naselju živijo posamezniki z dvojnimi diagnozami (ljudje, ki imajo sočasno z odvisnostjo tudi težave v duševnem zdravju). V posamezni skupnosti živi od šest do dvanajst ljudi, s katerimi delata dva strokovna delavca.

Glede na potrebe posameznega programa so v nekaterih stanovanjskih skupnostih strokovni delavci in delavke prisotni 24 ur na dan, v drugih živijo stanovalci sorazmerno samostojno. Za vse programe pa velja pravilo, da strokovni delavci v stanovanje ne

vstopajo brez vnaprejšnjega dogovora s stanovalcem ali stanovalko. Hišni red in pravila (npr. glede obiskov, obnašanja v skupnih prostorih ...) oblikujejo strokovni delavci skupaj s stanovalci. Strokovni delavci in delavke nudijo stanovalcem individualno pomoč in podporo, svetovanje, zagovorništvo, spremljanje ter praktično pomoč. Njihovi odnosi temeljijo na sodelovanju in spoštovanju, njihov cilj pa je pomagati ljudem, da dosežejo zastavljene cilje in si izboljšajo svojo življenjsko situacijo, pri čemer se šteje za uspeh zadovoljstvo stanovalcev, manj tvegan in bolj zdrav življenjski slog ter to, da ostanejo vključeni v program oziroma v stanovanje. Zavedajo se, da opravljajo delo, ki je dolgotrajno in ne prinaša hitrih sprememb. Vsakodnevno se soočajo z izzivom iskanja meje med spoštovanjem zasebnosti njihovih stanovalcev in obenem odgovornosti, ki jo imajo do njih. Urejanje stanovanjskega prostora, čiščenje in življenjski slog so stvar izbire stanovalca; nekateri programi celo omogočajo, da stanovalci, ki svoje stanovanje na primer prepleškajo, dobijo delo plačano, s tem pa jih motivirajo k večji vključenosti in aktivaciji. Če postane stanovalec ali stanovalka življenjsko ogrožen/-a zaradi slabše čistoče v stanovanju ali nakopičenih odpadkov, najamejo čistilni servis, ki počisti stanovanje, ali ga počistijo strokovni delavci skupaj s stanovalcem/-ko.

Glede na njihove izkušnje sta najbolj problematični prvi dve leti po vselitvi. Stanovalci potrebujejo določeno obdobje, v katerem se ustalijo in dojamajo, da je stanovanje njihov dom, v katerem se lahko počutijo varno. Ob tem je treba upoštevati tudi skupinsko dinamiko, ki se med stanovalci razvija, čeprav v skupnostih živijo sorazmerno samostojno.

Glede odnosa s sosedi imajo v organizaciji Kirkens Bymisjon miselnost, da sosedov pred vselitvijo njihovih stanovalcev niso dolžni obveščati o podrobnostih programa in ljudeh, ki se bodo vselili, ker gre ne nazadnje za običajna najemniška stanovanja. Menijo, da se ljudje po navadi bojijo neznanega, zato počakajo, da program steče. Če se težave pojavijo, jih poskušajo sproti reševati. Sosedji lahko, če so težave (npr. hrup), pokličejo strokovne delavce in se z njimi pogovorijo, ti pa skličejo sestanek stanovanjske skupnosti, na katerem se s stanovalci o nastali situaciji pogovorijo ter skupaj poiščejo rešitve. Sestanke, na katerih sodelujejo sosedi in stanovalci, sklicujejo le izjemoma, saj menijo, da gre v tem primeru za 'socialno ekshibicioniranje'. Do zdaj je bilo medsosedske težave zelo malo

in niso bile kontinuirane. Pri izvajanju programov, komunikaciji s skupnostjo in pridobivanju podpore organizaciji Kirkens Bymisjon zelo pomagajo pretekli uspešno izvedeni projekti ter dejstvo, da so s svojimi dejavnostmi prisotni že 150 let.

Na Norveškem v svoji nacionalni strategiji za prewencijo in soočanje z brezdomstvom ter v implementaciji le-te poudarjajo, da je na pojav brezdomstva treba gledati v luči strukturalnega in stanovanjskega problema, in ne le kot na socialni individualni problem.

Prenos modelov dobre prakse v Slovenijo

Na mednarodni konferenci z naslovom *Najprej stanovanje! Program nastanitvene podpore za brezdomne*, ki jo je 3. novembra v Ljubljani organiziralo Društvo Kralji ulice, smo gostili norveške strokovnjake in strokovnjakinje iz organizacije Kirkens Mision Oslo ter slovenske strokovnjake s področja brezdomstva.² Marit Nybo, vodja programov nastanitvene podpore, je že na začetku poudarila dejstvo, da je stanovati za človeka zelo pomembno. Stanovanje je lahko za nekoga samoumevno, za drugega skoraj nedosegljivo, za vse ljudi pa je pravica do stanovanja ena izmed osnovnih človekovih pravic. Osnovni izziv za družbo je to, da nimajo vsi stanovanja. »*Vsi si zaslužimo stanovanje* je naše skupno izhodišče. In sicer dobro stanovanje. Stanovanje, ki je dom,« je poudarila Marit Nybo. Stanovati je nekaj najpomembnejšega. Oblikovanje stanovanjskih vzorcev v družbi pa je velikokrat omejeno z oblastniškimi vzorci. V projektu *Brezdomstvo* so se na Norveškem naučili, da je mogoče nastaniti kogarkoli, kako uspešna bo nastanitev, pa je odvisno od stanovanja, spremljanja in strokovne podpore. Marit Nybo je v predavanju izpostavila nekaj ključnih vprašanj glede odnosa do brezdomstva ter pravice človeka do primerne in varne nastanitve. »Ali si morajo brezdomni stanovanje najprej zaslužiti? Ali imajo način življenja, ki ga je treba kaznovati s slabim stanovanjskim položajem? Zakaj brezdomni kar dobijo to, za kar drugi težko delamo? Takšna so razširjena prepričanja tako na Norveškem kot v Sloveniji. Predavateljica je poudarila, da je pot do spremembe tovrstnega razmišljanja dolga. Pri tem pa gre za osnovno

² Na konferenci so predavali Špela Razpotnik, Unni Sandodden, Stein Roald Rognmo ter Marit Nybo.

spoštovanje življenja, ki ga živijo ljudje. Na Norveškem prav tako ne postavljajo pravil glede uživanja drog in alkohola v stanovanju, saj je v programu ključna podpora, in ne nadzor. Na podlagi izkušenj se zavedajo, da stanovanje prinaša spremembe že v tem, da jih mnogo živi bolj stabilno in varno. V programih poudarjajo zaupanje kot osnovno potrebo vsakega človeka, pri tem je predavateljica zastavila retorično vprašanje: »Ali srečujemo brezdomnega z zaupanjem ali nezaupanjem?« Brezdomne je po besedah Marit Nybo mogoče nastaniti, če si družba to zares želi. Tovrstno delo je izziv in veliko zahteva. Prav tako zahteva politično voljo in hrabrost postaviti se nasproti tistim, ki hočejo izključiti drugačnost. Zahteva ljudi, ki poskušajo brezdomne spoznati kot posameznike in posameznice, ter jim pokazati zaupanje. Brezdomni imajo prav tako kot vsi drugi ljudje osnovno potrebo po zaupanju in stanovanju.

Literatura

Edgar, B. (2006). *National strategy to prevent and tackle homelessness. The pathway to a permanent home. Synthesis Report.* European commission.

FEANTSA (2006). *FEANTSA Shadow Peer review - The Norwegian Strategy to prevent and tackle homelessness.* Brussels: FEANTSA.

Kozar, M. (ur.) (2008). *Najprej stanovanje! Program namestitvene podpore za brezdomne.* Ljubljana: Društvo za pomoč in samopomoč brezdomcev Kralji ulice.