

Propojení standardů kvality a komunitního plánování sociálních služeb

metodika

zpracoval Ivan Úlehla

Metodika vznikla v rámci projektu „Komunitní plánování v Karlovarském kraji 2004“, který se uskutečnil díky spolupráci

- Krajského Úřadu Karlovarského kraje
- Ministerstva práce a sociálních věcí
- Institutu pro podporu vzdělání a rozvoj kvality
- Komunitního plánování o.p.s.
- Magistrátu města Karlovy Vary
- Městskému úřadu města Sokolov

Oficiální rámce

Komunitní plánování sociálních služeb i Standardy kvality sociálních služeb jsou součástí probíhající reformy sociálních služeb v České republice. Tato reforma je v souladu se sociální politikou Evropské Unie, jmenovitě s modelem sociálního začlenění a prevence sociálního vyloučení.

Evropské cíle politiky sociální inkluze jsou tyto:

- Přístup k zaměstnání, zboží, právům a službám pro vyloučené
- Pomoc nejzranitelnějším k důstojnému životu a začlenění do běžné společnosti
- Mobilizace všech zúčastněných, zejména těch, kdo zažívají vyloučení.

Evropská Unie hovoří o službách v obecném zájmu mezi něž patří i sociální služby. Klade na regulaci těchto služeb tři klíčové požadavky:

- Kvalita
- Dostupnost
- Ochrana uživatele

Z hlediska standardů kvality a komunitního plánování můžeme zhruba říci, že otázka kvality je základem práce se standardy, zatímco dostupnost je základem komunitního plánování, ale ochrana uživatele je klíčovým bodem obojího. Ochranou pak v duchu EU myslíme řešení otázek:

- bezpečí (fyzického, sociálního i psychického)
- transparentnosti (např. ceny, dohody s uživateli)
- zajištění efektivní konkurence poskytovatelů
- existence regulatorního orgánu a stížnostních postupů
- **aktivní účast uživatelů při poskytování služby**, jejím hodnocení a pod

V Bílé knize o sociálních službách¹ je zformulováno sedm vůdčích principů pro sociální služby v České republice:

- Nezávislost a autonomie pro uživatele služeb - nikoli závislost
- Začlenění a integrace nikoli - sociální vyloučení
- Respektování potřeb - služba je určována individuálními potřebami a potřebami společnosti
- Partnerství - pracovat společně ne odděleně
- Kvalita - záruka kvality poskytuje ochranu zranitelným lidem
- Rovnost - bez diskriminace
- Standardy národní, rozhodování v místě

Usnesení vlády ČR ze dne 1. září 2004 č. 824 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb se mj. formuluje úkol pro MPSV k propojení:

„u všech služeb vhodných ke standardizaci s výjimkou služby koordinace péče o občany společensky nepřizpůsobené bude podporovat zavádění a využívání metody komunitního plánování“

¹ Bílá kniha v sociálních službách, MPSV Praha 2003

Důsledky dosavadního vývoje

Česko Britský projekt *Podpora MPSV při reformě sociálních služeb* významně zasáhl do vývoje a metodiky v oblasti sociálních služeb. V jeho rámci byly po několika letech příprav zformulovány a vydány standardy kvality sociální práce² a byly ověřeny podmínky a možnosti zavádění komunitního plánování sociálních služeb³. Díky intenzivní práci se podařilo obě součásti reformy dopracovat k praktickému použití.

Co projekt nestihl, bylo právě propojení obou metodik a práce s nimi. Zbylo nám nešťastné dědictví organizačního a personálního oddělení práce se standardy od práce na komunitním plánování. Takže na jedné straně jsou dnes instituce, organizace odborníci, supervizoři a inspektoři zabývající se výlučně standardy a na druhé straně se zcela jiné organizace a jiní odborníci zabývají výlučně komunitním plánováním. Toto rozštěpení má přímé důsledky pro práci tam, kde se reforma sociálních služeb realizuje, tedy v jednotlivých obcích, krajích a regionech. Paradoxně tak dochází k plýtvání s nejcennějším - zapojením lidí do řízení věcí v oblasti svých sociálních služeb.

Praxe pak obvykle vypadá tak, že jedna skupina lidí se v dané obci zabývá standardy kvality sociálních služeb („standardizátoři“). Věnuje se otázkám jak jsou zaváděny, rozpracovávány, školeny a kontrolovány. Tuto skupinu podporují především zřizovatelé a poskytovatelé sociálních služeb. Jsou v tom vedeni potřebou, přáním i nutností zvýšit kvalitu a efektivitu sociálních služeb a zvýšit tím šanci na přežití konkrétních zařízení sociálních služeb. Přestože práce se standardy kvality zahrnuje zapojení uživatelů, podílejí se uživatelé na zavádění standardů zatím minimálně a když tak ve formálně vymezeném prostoru.

V těžce obci je pak jiná skupina lidí, kteří se věnují komunitnímu plánování sociálních služeb („plánovači“), zabývají se tím, jak jsou tyto služby dostupné, efektivní a v obecném zájmu. Tuto skupinu podporují především zadavatelé, aktivně se účastní poskytovatelé a uživatelé je snaha získat ke spolupráci. Tato snaha však nedochází svého kýženého naplnění. Důvodů je celá řada, mezi jinými:

- celkový počet uživatelů znesnadňuje získat jejich reprezentaci podle stále pěstovaných tradičních mandátových předsudků o tom, že kdo mluví, musí mít mandát, tedy pověření od kohosi, jinak řečeno, že nesmí mluvit sám od sebe a za sebe
- největší bariéru netvoří uživatelé, ale zadavatelé s poskytovateli, kteří tím, že zaujmají tradičně mocenské postoje, přístupy a postupy, nevytvářejí a nenabízejí pro uživatele dostatečný prostor svobody a informovanosti, který by pro uživatele bylo nadějeplné využít – tedy se zapojit do rozhodování a řešení svých služeb
- chybí dostatečné porozumění rolí uživatelů v komunitním plánování – například pro poskytovatele a uživatele je těžké (protože je to nikdo neučí a nikdo to od nich nechce) odstoupit ze svého odbornického žargonu, který jim dovoluje snadněji se dorozumívát, ale přitom přímo vylučuje z rozhovoru uživatele, kteří jej neznají, nerozumí mu a jsou jím odstrašováni – úkolem ale není, jak si mnozí představují, aby se jej uživatelé naučili, ale aby uživatelé mohli mluvit normální obecnou češtinou spolu s poskytovateli a zadavateli o svých věcech
- chybí nám všem obratnost a zkušenosti pro jednání, dorozumívání a sblížování se s lidmi

² Standardy kvality sociálních služeb, MPSV, Praha 2002

³ blíže viz www.komplan.cz

- chybí čas a zkráceně podporuje snadnější a rychlejší jednání vedených v odbornickém žargonu, čímž se uzavírá smyčka vedoucí k vyloučení uživatelů

V obci jsou pak dvě skupiny. Obě obvykle aktivně pracují na svých věcech. Ovšem v drtivé většině nejsou propojeny ani organizačně, a dokonce i v malých sídlech, ani personálně. Tady pak vznikají disproporce, plýtvání, ztráty a především široký prostor pro nedorozumění.

Metodické možnosti

Personální propojení

Považujeme za nevyhnutelné, aby plánovači a standardizátoři spolupracovali. Vidíme, že praxe předbíhá zpracování metodik, a v tomto případě ne příliš šťastným způsobem. Je proto nutné spojit osoby, které se na jednotlivých procesech podílejí.

Koordinátor/ka komunitního plánování:

- musí mít (aktivně získat) informace o průběhu zavádění standardů kvality ve všech zařízeních, které jsou v obci, nehledě na zřizovatele
- musí kontaktovat standardizátory, vyjasnit si s nimi možnosti a získat je aby se zapojili do komunitního plánování

Dnes už dovedeme vyjmenovat základní obsahy spolupráce:

- vzájemná informovanost
- společná školení
- společné formulování smyslu a cílů práce na standardech a plánech
- využití dovedností plánovačů při tvorbě rozvojových plánů
- využití dovedností standardizátorů při formulaci poslání a cílů komunitního plánování jako celku, jednotlivých pracovních skupin či úkolů konkrétně
- aktivní účast na obou procesech
 - plánovačů na průběhu zavádění standardů v jednotlivých organizacích
 - standardizátorů na průběhu komunitního plánování
- aktivní spoluúčast na realizaci
 - komunitního plánu
 - rozvojového plánu poskytovatelské organizace
- vyhodnocení přínosů a výstupů obou procesů

Využití standardu č.1 pro kp

Téma cílů, poslání, hodnot a priorit je pro plánování služeb stejně významné jako pro jejich standardizaci. Plánovači velmi užitečně mohou využít metodiky práce se standardem „Cíle a způsoby poskytování služeb“ pro definování vlastních cílů a poslání. Na komunitní plánování můžeme pohlížet jako na svého druhu „firmu“, která má svou organizaci, vedení, výkonné orgány, marketing, propagaci, distribuci a kontrolu kvality atd. V tomto strukturálním smyslu je komunitní plánování instituce či organizace. Stejně jako každá organizace poskytující služby i organizace komunitně plánující tyto služby v obci, tedy i komunitní plánování, musí mít:

„písemně definováno poslání, cíle, cílovou skupinu uživatelů a principy poskytovaných služeb, které chápe jako veřejný závazek“.

Komunitní plánování je v této souvislosti stejná organizace, firma či sdružení jako kterékoli spojení na základě společenské smlouvy, a to i přesto, že většinou jde o smlouvu nepsanou. Z hlediska jak marketinku tak řízení je nevyhnutelné mít jasné poslání a právě metodika práce se standardy dává dobrý návod plánovačům k této formulaci.

Poslání znamená zdůvodnění, vysvětlení existence kp. Z jeho formulace by mělo být zjevné a zřetelně srozumitelné o co svou činností usiluje, jaký přínos chce dosáhnout kdo, komu a co nabízí či žádá. A to přiměřeně lidem a místu v němž žijí.

Podaří-li se poslání formulovat dobře, je možné v jeho rámci stanovit priority, tedy oblasti, kterým se budeme věnovat přednostně.

Cíle jsou měřitelné výsledky či procesy, které ukazují, jak konkrétně je poslání v duchu priorit naplňováno.

Využití standardu č. 1 pro práci zadavatele

Zcela analogicky lze uvažovat o potřebě srozumitelně formulovat poslání a cíle specifické sociální služby, tedy městského či obecního úřadu, přinejmenším jeho sociálního odboru, sociálních výborů či komisí.

I kdyby toto poslání bylo definováno jen „cvičně“, dovolí to být čitelnější pro všechny další složky komunitního plánování, které nejsou součástí městského či obecního úřadu.

Využití standardu č. 1 pro popis sítě

Popis stávající sítě služeb a jejích možností je jedním z prvotních úkolů komunitního plánování. Na „první kolo“ tohoto popisu, které se typicky týká názvu, místa, organizace, cílové skupiny a dalších běžně dostupných údajů, by mělo navázat další kolo, v němž lze velmi výhodně využít právě formulace poslání jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb. Smysl takového využití:

- pro veřejnost – je to informace často sdělnější než formálně organizační údaje o poskytovateli
- poskytovatele je to test srozumitelnosti, jak se podařilo vlastní poslání zformulovat
- pro plánovače je to informace s níž mohou kalkulovat a o které by se mělo jednat s každým poskytovatelem – je to základ s nímž poskytovatel vstupuje do vyjasňování možností a příležitostí v rámci potřeb občanů, obce, uživatelů.

Podpora alternativních služeb

Popis stávající sítě je podkladem jednak pro její redukci všude tam, kde je ohrožena kvalita, respektování lidských práv a kde nejsou naplňovány standardy. Je na místě si dát pozor na „syndrom Temelín“. Ten stojí na přesvědčení, že „když už jsme tolik investovali, tak toho nesmíme nechat. Temelínský syndrom vede přinejmenším k nákladné nehospodárnosti.

K drtivé většině současných služeb existují alternativy. Pro plánování jsou důležité především ty, které jsou nejen lacinější, ale především humánnější. Je-li reformou podporována efektivita, kvalita a dostupnost služeb, pak potřebujeme nástroj, jak tato kritéria u stávajících služeb zjistit a standardy kvality nám poskytují základní obraz. Podle výsledků pak můžeme plánovat podporu služeb, které míří k naplnění těchto kri-

terii rychleji, snadněji, vhodněji a které nabízejí přiblížení se přáním a potřebám uživatelů či potenciálních uživatelů.

Využití rozvojových plánů poskytovatelů v kp

Jedním z výstupů zavádění standardů kvality v poskytovatelských organizacích jsou podklady a podněty k vytvoření dlouhodobých rozvojových plánů těchto organizací. Mít takový plán v ruce, pak dovoluje poskytovateli či sdružením poskytovatelů v rámci komunitního plánování sociálních služeb vstupovat do vyjednávání a hledání dohody s reálnými, formulovanými a podloženými materiály. Mohou-li poskytovatelé takové plány „položit na stůl“ je to skvělá příležitost pro zkvalitnění jednání a formulování dohod jak komunita na takové plány chce, může a bude reagovat.

Podobně by do jednání měli vstupovat zadavatelé se svými plány a koncepty sociální politiky obce. A uživatelé s výsledky svých průzkumů uživatelské spokojenosti, přání a potřeb uživatelů a budoucích uživatelů, čili s požadavky na naplnění svých práv. Téma rozvojových plánů má ještě druhý rozměr. Řešení, která organizace poskytující sociální služby bude muset podstoupit aby naplnily standardy kvality, v mnoha oblastech budou přesahovat možnosti této organizace uskutečnit je vlastními silami. Tady pak musí nastoupit organizovaný systém komunitního plánování, aby na podobné požadavky reagoval a především, aby do jejich naplnění vnesl pohled uživatelů, potenciálních uživatelů a prostě lidí v obci. Ani poskytovatel ani zadavatel ani jejich společné jednání nemají dostatečný záběr, aby tento pohled s nutnou odpovědností a pravdivostí zahrnuli.

Sdružování zvyšuje efektivitu

V souvislosti se zaváděním standardů dochází k zvýšené aktivaci poskytovatelů. To je příležitost k jejich sdružování, jednak přirozená, když se vzdělávají, jednak příležitost „dát se dohromady“ v zájmu účinnějšího prosazování zájmů poskytovatelů. Proto z hlediska komunitního plánování potřebujeme podporovat obojí: jak konkurenční prostředí, tak sdružování poskytovatelů. protože to nejsou protichůdné a navzájem se vylučující věci. Poskytovatelé mohou vytvořit něco analogického hospodářské komoře, nebo svazu průmyslníků a dosáhnout zlepšení efektivity a produktivity svého snažení. Jak v oblasti prosazování svých zájmů, tak v oblasti sdružování za účelem snížení nákladů (např. společná účtárna, administrativní servis) a zvýšeného využití zdrojů (využití či pronájem prostor, využití pracovních a odborných sil pracovníků, společná příprava projektů)

Sdružování poskytovatelů v rámci komunitního plánování pak zvyšuje nejen přehlednost, ale především srozumitelnost přání a potřeb poskytovatelů. Navíc dává poskytovatelům lepší možnosti pro vyjednávání.

Podpora konkurenčního prostředí

Jednou z hodnot komunitního plánování sociálních služeb je podpora konkurenčního prostředí. K tomu musíme mít zformulováno jak poslání jednotlivých sociálních služeb v regionu, tak poslání a cíle procesu plánování samotného. Ověřování kvality poskytovaných služeb je vhodným ukazatelem, kam zaměřit pozornost. Jinak řečeno kam pozvat nové poskytovatele, nebo pro ně vytvořit prostředí vzájemné soutěže.

Postup jak zlepšovat je nejlépe ponechat na soutěži mezi poskytovateli, ta nejjednodušejší podpoří zvyšování kvality. Standardy této kvality pak plánovačům dovolí sledovat její vývoj.

Propojování

Praxe pozorovaná při metodických návštěvách obcí Karlovarského kraje ukazuje, že propojení standardů kvality sociálních služeb s jejich plánováním se musí v první řadě chopit zadavatelé (zřizovatelé), na nichž je vytvářít prvotní rámcové podmínky a pravidla chování všech subjektů v sociální oblasti.

Například

- v zadání projektových podmínek
- ve zřizovacích listinách a provozních řádech spravovaných organizací
- nabídce vzdělávání
- směřováním dotací a příspěvků
- aktivní podporou společné práce
- šířením informací
- vlastní účastí na procesech standardů i plánování v jednotlivých obcích

V rukách zadavatelů leží odpovědnost za to, aby oba procesy (standardy i plánování) přinesly ty nejlepší výsledky. Důvodem je celková politická a správní odpovědnost za spokojenost občanů včetně spokojenosti sociální, v jejich rukou je povinnost formulovat koncepci komunální sociální politiky. Komunitní plánování stejně jako standardy dávají zadavatelům jedinečnou příležitost právě tím, že zapojují a aktivizují lidi v oblasti sociálních služeb. Příležitost na jedné straně získat podněty, na druhé straně se přiblížit přáním a potřebám lidí.

Zvláštní úloha pak přísluší krajskému úřadu a zařízením, která provozuje. Tato mají vždy návaznost na místní dění v obci, kde se nacházejí a musí nevyhnutelně s touto obcí, jejími lidmi a možnostmi spolupracovat, kalkulovat a jednat. Nestačí jedná-li takovýto poskytovatel pouze se svým krajským zřizovatelem. O svém dalším rozvoji a směřování musí nevyhnutelně jednat i v místě, kde sídlí, neboť na tomto místě je také závislý a obvykle je výrazně ovlivňuje.