

Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb

Zpráva z kvalitativního šetření

David Kocman, Jan Paleček

Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách

Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK)

2013

Obsah

Shrnutí	3
1. Úvod - proč se věnujeme formalismu.....	4
2. Jak formalismus studovat.....	6
3. Co to je formalismus a kdo ho dělá	8
4. Standardy kvality a reforma sociálních služeb	11
5. Formalismus jako nenaplnění „deinstitucionalizačního ducha“ standardů	14
6. Formalismus jako důraz na soulad písemných postupů a praxe	19
7. Formalismus jako důraz na předepisování praxe.....	24
8. Formalismus jako dokladování	31
9. Závěr: formální prvky, formalismus ...a reforma	35
Literatura	39
O autorech	43

Shrnutí

Inspekce a standardy sociálních služeb bývají obviňovány z formalismu. V této zprávě se pomocí analýzy rozhovorů s manažery služeb a s inspektory kvality, a pomocí studia inspekčních zpráv a dalších dokumentů snažíme porozumět tomu, co to vlastně formalismus je a jaké jsou podmínky jeho existence. Mapujeme, kde a jak se formalismus, spojený s inspekcemi a standardy, vyskytuje a jak vůbec vzniká. Ukazujeme, že formalismus je problém, který nemá jednoho „viníka“. Je vytvářený různými aktéry a z různých stran.

Ve zprávě identifikujeme čtyři různé druhy formalismu, které se objevily v souvislosti s činností inspekci sociálních služeb, a které se těsně vážou na vývoj standardů kvality a celé reformy sociálních služeb: formalismus jako nenaplnění deinstitucionalizačních snah, formalismus jako důraz na soulad písemných postupů a praxe, formalismus jako důraz na předepisování praxe, a formalismus jako dokladování.

K formalismu mimo jiné přispívá i znění současných standardů kvality sociálních služeb. Kvalita praxe se podle nich z velké části odvozuje od toho, zda služba má nebo nemá písemné postupy. V našem textu oproti tomu argumentujeme, že dobrou praxi nelze nikdy dokonale *předepsat*. Naopak, dobrá praxe sociální služby se vyvíjí skrze *interakci* s (někdy písemnými, jindy nepsanými) pravidly: nejenže pravidla mají pře(de)pisovat fungování služby, někdy také musí být - na základě zpětné vazby z praxe - přepisována samotná pravidla. Podobně standardy sociálních služeb - mají-li formovat praxi skutečně účinně, a nikoli pouze formálně - musí být inovovány podle toho, jak se v praxi osvědčují.

1. Úvod - proč se věnujeme formalismu

V roce 2007 vstoupil do sociálních služeb v České republice zcela nový prvek: standardy kvality a inspekce kvality v režimu státní kontroly. Jejich příprava sahá ale mnohem hlouběji - do devadesátých let, kdy byla součástí snah o reformu sociální péče.¹ Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, a vyhláška 505/2006 Sb. tedy jednak nějakým způsobem tyto snahy reprezentují a jednak je mají také prohloubit a posunout dál. Dnes, po několika letech platnosti nového zákona o vyhlášky, jsou mnozí nespokojeni s tím, k čemu vlastně implementace standardů ve službách a inspekce vedou.²

Jedním z projevů této nespokojenosti je i fakt, že *Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK)* se ve svém programovém prohlášení již v roce 2009 kriticky vyjadřuje k inspekcím jako nástroji kontroly kvality: „Systém inspekcí se nestal nástrojem ochrany uživatelů, a to ani těch nejzranitelnějších. V systému sociálních služeb chybí nástroj zvyšování kvality sociálních služeb, inspekce v režimu státní kontroly toto splňovat nemůže. Inspekce dovoluje upevňovat špatnou praxi v poskytování sociálních služeb.“ A vedle toho do programového prohlášení SKOK včlenil oblast „boje s formalismem“, v níž si klade za cíl: „snížit zejména administrativní zátěž poskytovatelů případně uživatelů služeb vyplývající z formalismu při poskytování sociálních služeb, to se týká zejména registrace, příspěvku na péči, inspekce, standardů kvality, komunitního plánování a sociálního začleňování.“

Následující text je jedním z kroků k tomuto cíli. Studie, kterou pro SKOK připravilo Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách (cviss), se věnuje specifickému formalismu - spojenému se standardy a inspekcemi kvality služeb: kde a jakým způsobem jsou poskytovatelé konkrétních sociálních služeb v souvislosti se standardy a inspekcemi vystaveni formalismu? Během výzkumu se však stále jasněji ukazovalo,

¹ Tento text vzniknul přepracováním výzkumné zprávy z roku 2011, napsané pro Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti.

² Děkujeme všem pracovníkům sociálních služeb, kteří s námi sdíleli svoje zkušenosti a názory ohledně standardů a inspekcí. Bez nich bychom tuto zprávu nemohli napsat.

že tématem musí být nejenom to, kde a jak se formalismus vyskytuje, ale jak vůbec vzniká, co to vlastně je a jaké jsou podmínky jeho existence.

Náš výzkum se tedy přesouvá z roviny *boje* do roviny pokusu o *porozumění*. Proto také není výsledkem naší studie návrh strategie vítězného boje s formalismem, nýbrž pokus o porozumění formalismu jako něčemu, co nám říká mnoho o problému standardů, inspekcí a sociálních služeb. Formalismus se pokoušíme uchopit jako nezamýšlený negativní efekt procesů, v nichž zúčastnění tak či onak usilují o kvalitní sociální služby.

Je-li možné říci o formalismu v sociálních službách něco obecného, pak je to zjištění, že výraz formalismus se používá pro různé, pokaždé trochu odlišné problémy. Jejich společným jmenovatelem je nesoulad mezi plánem a realitou, kdy očekávané změny (v systému nebo ve službě) zůstávají „pouze na papíře“. Toto obecné zjištění však o formalismu ještě neříká nic přesnějšího. Proto v následujícím textu postupně představíme čtyři různé varianty formalismu, identifikované v našem výzkumu, které se objevují v souvislosti s činností inspekcí sociálních služeb, a které se těsně vážou na vývoj standardů kvality a celé reformy sociálních služeb:

- 1) Formalismus jako nenaplnění deinstitutionalizačních snah
- 2) Formalismus jako důraz na soulad písemných postupů a praxe
- 3) Formalismus jako důraz na předepisování praxe
- 4) Formalismus jako dokladování

2. Jak formalismus studovat

Doposud jedinou studii vztaženou k inspekcím provedl Jiří Horecký (2008) formou analýzy inspekčních zpráv. Horecký se zaměřuje hlavně na požadavky inspektorů vůči službám a hodnotí, nakolik jsou oprávněné. Ne/oprávněnost určuje podle toho, zda požadavky a hodnocení inspektorů odpovídají relevantním právním rámcům. Horecký vycházel z množství negativních ohlasů na inspekce. Jeho analýza vzorku patnácti zpráv má ukázat, že inspektoři překračují svoje kompetence dané legislativou: „Po bližším zkoumání jsme zjistili, že v některých případech je nedodržován metodický pokyn k inspekcím, v některých případech bylo možné konstatovat i porušení právních předpisů a norem, dále pak kontrolování skutečností, jež byly nad rámec kontrolované povinnosti, a v neposlední řadě i značně subjektivní přístup k hodnocení stejných kritérií v závislosti na kraji či osobě inspektora“ (Horecký 2008: 2).

Hlavní problém Horecký pojmenovává jako „porušování právních předpisů či jejich nekorektní výklad“ ze strany inspektorů (ibid: 2). Autor tvrdí, že je tuto libovůli potřeba vrátit do zákonných norem. I my se ve svojí analýze zaměřujeme na problematické momenty zavádění standardů a průběhu inspekčního procesu, a to na konkrétním problému formalismu. Mohli bychom tedy podobně jako Horecký „legalisticky“ vysvětlovat formalismus jako důsledek individuálních překročení zákonných norem, jako důsledek libovůle (či dokonce zlovůle) inspektorů, kdy si inspektoři „vymýšlejí zbytečnosti“ za hranicí toho, co je dáno zněním standardů. My se však pokusíme podívat na problém formalismu trochu jinak – sociologicky.

Úkol provést výzkum na téma inspekcí kvality se přitom potýká s metodologickým problémem, kterým je netransparentnost inspekčního procesu a praxe nezveřejňování výsledků inspekcí. Neurčité, ale velmi silné obavy poskytovatelů z možného postihu vedly k obtížím při získávání dat – zejména inspekčních zpráv (podobnou zkušenost učinil také Horecký 2008). Pro další srovnávací výzkum na toto téma (stejně jako pro rozvoj inspekční praxe) je odtajnění inspekčních zpráv nezbytné.

Jiným metodologickým problémem je ukotvení výzkumné otázky. Existující výzkum zavádění standardů do praxe sociálních služeb se věnuje právě jen užšímu problému *zavádění* standardů. Velká část (aplikovaného) sociálního výzkumu tak nepostuluje standardy ani inspekce kvality jako součást výzkumného problému. Výzkumné otázky

se obvykle zajímají o to, jak poskytovatelé implementují změnu (viz Kocman 2012). Výzkumný problém formalismu přitom v sobě zahrnuje témata týkající se samotného znění standardů kvality, a stejně tak otázky jejich praktického používání v inspekčním procesu. Z původních šesti měsíců určených k analýze formalismu (kdy jsme odevzdali první verzi výzkumné zprávy) jsme se problému formalismu nakonec věnovali přes dva roky a museli jsme náš analytický přístup i jeho výstupy několikrát modifikovat.

Abychom mohli zodpovědět výzkumnou otázku, provedli jsme již v roce 2010/2011 rozhovory ve čtyřech organizacích, které prošly inspekčním procesem, a měli jsme možnost číst příslušné inspekční zprávy. S tím, jak se naše téma problematizovalo a jak se vynořovaly otázky ohledně podstaty formalismu, byli jsme nuceni pracovat i s dalšími daty. Provedli jsme proto ještě tři rozhovory s inspektory a využili jsme i jiných dat, například poznámky z konference týkající se standardů kvality nebo poznámky z vlastní inspekční praxe jednoho z nás. Vedle toho jsme při debatách o výzkumném tématu využívali i data z výzkumu Davida Kocmana (Kocman 2013a) a data i závěry z našich dalších výzkumů (Kocman, Paleček 2011, Kocman, Paleček 2012, Kocman 2013b). Pracovali jsme také s některými texty, které se problematice inspekcí a standardů věnovaly před námi (např. Horecký 2008, Mikšovská 2007, Jabůrková 2007).

Jak uvidíme, problémy s formalismem a problémy s inspekcemi kvality sociálních služeb nemají jednoho „viníka“. Vždy jde o společný efekt působení řady prvků: inspektorů, služeb, standardů, různých interpretací standardů, vzdělávání a setkávání inspektorů, průběhu inspekcí... Spíš než špatné záměry vtělené do standardů či pochybení konkrétních jedinců při inspekcích tak vidíme něco jiného: pole utvářené různými logikami, které v některých souvislostech dávají dobrý smysl, ale v jiných ho zase ztrácejí. Nesmyslnými, chybnými, nevyhovujícími se stávají až při střetu s dalšími prvky a logikami. Smysl či nesmyslnost jsou tedy relační, stejně jako (negativně hodnocený) formalismus. To neznamená, že bychom chtěli problém relativizovat a říct, že vlastně neexistuje, nebo že bychom na problém s ohledem na jeho složitost chtěli rezignovat. Naopak, složitost (složenost) problému je pro nás východiskem a způsobem, jak problém formalismu uchopovat a pojmenovávat. Klademe si proto jednoduchou otázku: V jakých kontextech se objevuje problém formalismu a jak je dělaný z různých stran?

3. Co to je formalismus a kdo ho dělá

Při rozhovorech, které jsme vedli s pracovníky služeb i s inspektory, byly za formalismus označovány situace, kdy služba dělá něco „jen pro formu“, co ve skutečnosti nemá vliv na kvalitu péče. Například když se vytvářejí psané postupy a další písemné dokumenty požadované standardy kvality sociálních služeb, aniž by to vedlo ke změně praxe, ke zlepšení práce s uživateli služby nebo zlepšení fungování organizace. Slovy jednoho z manažerů služby je formalismus všechno, co přináší „jenom balík formální, papírové práce namísto důrazu na kvalitu služby, namísto důrazu na to, jak pomáhat klientům k úspěchu.“ Původ tohoto formalismu se však přisuzuje různým aktérům a souvisí s tím, kdo právě o formalismu hovoří.

Manažeři služeb si často stěžují na to, že jsou to požadavky inspekce, které vedou jenom ke kontrole „papírů“ (a změně v „papírech“), a nikoli ke změně „praxe“, o níž přece jde především:

*Je to takový tlak na papíry. Pokud to nemáte na papíře, tak je to špatně.
(poznámky z výzkumného rozhovoru s vedoucím organizace)*

Přitom „boj proti formalismu“ hraje významnou úlohu také v práci inspektorů. Úkol inspektorů je možné popsat jako sledování toho, „zda jsou standardy kvality sociálních služeb zavedené do praxe skutečně dodržovány v plném rozsahu a zda nebyly zavedeny pouze formálně“ (Mikšovská 2007: 6). Také inspektoři tedy definují formalismus jako nedostatek v rovině praktické péče a podpory. Pro ně je však naopak pachatelem formalismu služba, která se chopila naplňování standardů kvality jenom formálně: „K formalismu dochází, když služba špatně uchopí standardy. Když dělá metodiky jenom kvůli inspekci a nevztahuje to k práci s klienty,“ uvedl inspektor, kterého jsme se ptali na zdroj formalismu. Podobně ostatně vysvětluje „byrokracii“ Petr Hanuš: „Pokud by se u poskytovatele standardy považovaly za nadbytečné, může dojít k propuknutí nemoci zvané ‚byrokracie‘. Ve chvíli, kdy se ohlásí přicházející inspekce sociálních služeb a od kolegů začnou chodit zaručené poplašné zprávy, začne poskytovatel rychle vymýšlet, jak vypracovat za pár dnů stoh elaborátů na témata jednotlivých standardů“ (Hanuš 2008: 6).

I podle Martina Bednáře (2010) jsou to služby, kdo „neporozuměl některým aspektům kvality převzatým z komerční sféry“ (Bednář 2010: 6). Mnozí pracovníci v sociálních službách podle něj odvodili, že to hlavní, co standardy vyžadují, je „psaní

pravidel a tedy budou-li mít (služby) hodně pravidel, budou inspektoři spokojeni“ (ibid: 7). Když se ale služby zlobí, že metodiky nejdou naplňovat a že standardy jsou nesmysl, zlobí se jenom na sebe, pointuje Bednář.

Inspektorům i službám jde přitom o stejnou věc – o poskytování dobré péče a podpory. A pro inspektory i manažery služeb termín formalismus označuje nedostatečnou praxi. Zároveň jedni vidí v druhých ty, kdo formalismus způsobují. Služby se obávají toho, že inspektoři se místo o praxi budou zajímat hlavně o psanou dokumentaci služby. A naopak služby jsou podezřívány inspektory z toho, že se budou snažit standardy kvality naplňovat pouze formálně. Obě strany jsou ovšem v některých momentech reflexivní, když připouštějí, že se samy na formalismu nějak podílejí. I inspektoři reflektují, že jejich nároky mohou být při inspekci formalistní. A podobně i manažeři si uvědomují, že k formalismu může přispívat sama služba tím, jak předjímá, že inspekci jde hlavně o dokumenty.

Dalším z prvků, které lze označit za zdroj formalismu, jsou samotné standardy kvality sociálních služeb. Například Vladimír Hanzl kritizuje standardy kvality jako „byrokratický model, který se vyznačuje především nadměrným papírováním a který žije svým vlastním životem a který se skutečnou kvalitou sociálních služeb má jen málo společného“ (Hanzl 2008a: 4, viz také Hanzl 2008b a 2008c). Podle Hanzla jsou standardy vinny tím, že nutí služby k nesmyslným činnostem, které nemají s kvalitou péče nic společného. Tuto kritiku je třeba vzít vážně: i standardy se podílejí na efektech, které dnes v sociálních službách pociťujeme jako negativní. Podle jednoho z manažerů (služby, která naplnila standardy kvality na více než 90%) standardy směřují pozornost pracovníků výběrově jenom na některé aspekty služby, například na existenci písemného individuálního plánu, méně už na jeho kvalitu. Dalším problémem je podle tohoto manažera jakýsi kumulativní efekt standardů, kdy jednotlivé požadavky standardů jsou samy o sobě „smysluplné, logické, přinášejí nějakou přidanou hodnotu, ale ve svém množství vytvářejí byrokratický balík, který je šílený, prostě šílený... je to moc věcí, je to pak složité, ty manuály jsou komplikované, ti pracovníci je nechtou.“ Standardy mají zkrátka svoje nezamýšlené důsledky. Dělalí vždy něco navíc, něco trochu jiného, než co bylo záměrem při jejich tvorbě. (V tom se ale české standardy sociálních služeb neliší od jiných standardů ani od jiných „institucionálních textů“ – ty mají vždy tendenci vymykat se kontrole svých autorů a jednat tak trochu na vlastní pěst, viz Konopásek 1998.)

Problém formalismu je tedy živou a bující kontroverzí: nepaduje jednoznačná shoda o tom, kdo vlastně za formalismus může. Lze dokonce říci, že situace označená jedním mluvčím v jedné situaci za formalistní bude jindy, jiným mluvčím chápána jinak. Někdy může být požadavek inspekce, aby si služba dopracovala metodiku prevence porušování práv, chápána jako užitečný, jindy jako formalistní. Tato značná „pružnost“ tématu nás vede k tomu, abychom se zabývali formalismem jako výsledkem interakcí mezi různými texty, mezi koncepčními záměry, mezi mnoha různými profesionály ve službách a inspektory – ať už při vyjednávání během inspekce nebo na dalších fórech.

4. Standardy kvality a reforma sociálních služeb

Co vlastně mají standardy dělat, k jakým mají vést výsledkům? Od doby, kdy do sociálních služeb v ČR vstoupilo téma kvality, stala se kvalita sociálních služeb stejnou směsicí významů a aspirací, jako její obdoby v jiných zemích (srov. Shaw 1995, Clarke 1998, Dahl 2012). Stejně tak se mísí různé aspirace a významy ve standardech kvality. V roce 2006, v připomínkovém řízení tehdy připravované „Koncepce podpory transformace“ (MPSV 2007), se objevily dva názory na jejich úlohu. Oponent předběžné verze Koncepce navrhoval, aby se v Koncepti objevilo, že:

standardy kvality sociálních služeb jsou mimo jiné nástrojem změny, spočívající v transformaci ústavní péče na služby komunitního typu. Práce se Standardy by měla začít veřejným závazkem, kterým je formulován účel služeb jako základní východisko pro veškerou další činnost organizace. Podle Standardů i nového zákona o sociálních službách musí veřejný závazek směřovat k sociálnímu začlenění. Ústav, který pracuje se Standardy (nikoli formálně), od samého začátku nastupuje cestu proměny od komplexních služeb ústavního typu ke službám poskytovaným v přirozeném prostředí – komunitní služby.

A odpověď na tuto připomínku zněla:

Standardy kvality, které se nyní staly součástí Vyhlášky k zákonu 108/2006 Sb., nelze popisovat jako nástroj změny k transformaci ústavní péče na služby komunitního typu, protože se již staly součástí systému a jejich primárním cílem je zajistit kvalitu sociálních služeb vycházejících z individuálních potřeb uživatele. Splňovat standardy sociálních služeb bude od 1.1.2007 muset každé zařízení sociálních služeb bez ohledu na případnou transformaci.

Tato výměna ukazuje na obtížnost otázky po funkci standardů. A ukazuje také, jak různá pojetí kvality a změn s sebou standardy nesou. Mnohovýznamovost ale není nějakou chybou standardů, kterou by bylo možné odstranit. Spíše je jejich nevyhnutelnou součástí, a to od samého počátku. V 90. letech se na Ministerstvu práce a sociálních věcí pracovalo na „kvantitativních“ standardech sociálních služeb, které ale byly dalším vývojem upozaděny (viz Jabůrková a kol. 2000). Od roku 1999 vznikaly tzv. akreditační standardy pro jednotlivé druhy služeb, jichž se tehdy rozlišovalo osmnáct. V roce 2000 se začalo pracovat na tzv. registračních standardech, které byly jednotné pro všechny sociální služby, a na ně navázaly

standardy kvality (MPSV 2002). V roce 2006 byly ve vyhlášce 505 schváleny standardy kvality v podobě, v níž existují dodnes (MPSV 2006). Všechny tyto verze standardů v sobě nesou řadu různých prvků. Ty se jednotlivými podobami standardů s různými důrazy prolínají. Standardy ve svých různých podobách byly a jsou spojovány se změnou celého systému péče, ale také se změnou jednotlivých služeb. S kvalitou výsledku, ale také s procesní kvalitou. S deinstitucionalizací, s ochranou práv i s individualizací služeb. Který z těchto významů je v danou chvíli tím „správným“, důležitým a vyzdvihovaným, závisí na souvislostech: na tom, kdo a kdy se k tomu či onomu smyslu standardů vyjadřuje, na tom, jaké je právě platné znění standardů a jak se interpretuje, stejně jako na tom, jakým způsobem jsou standardy ukotveny v legislativě a v systému inspekcí. Některé souvislosti přitom určitý význam potlačují, zatímco jiné pomáhají ustavit jako správný. Právě toho je dokladem výše citovaná debata.

K jakým posunům ve smyslu a účelu standardů docházelo? Jednou z podstatných ambicí (nebo chcete-li smyslem) standardů od roku 1999 byla *změna systému sociálních služeb*, posun ke komunitně založené síti služeb – tedy deinstitucionalizace. Navzdory tomuto záměru ale vývoj a zavádění standardů do praxe vedly především k *proměně na úrovni jednotlivých služeb* (blíže o tom kapitola č. 5). Dalším podstatným rozměrem standardů bylo vytvořit „všeobecně přijatou představu o tom, jak má vypadat kvalitní sociální služba“ (MPSV 2002: 5), tedy definovat *obsah kvalitní služby*. Po změnách standardů ve vyhlášce 505/206 Sb. (MPSV 2006) a přizpůsobení pro metodiku inspekcí (MPSV 2008a) ale standardy a inspekce mnohem více vyžadují po službách kvalitu *procesů* ve stylu systémů ISO (podrobněji viz kapitoly 6 a 7). To má svoje důsledky v tom, čeho se nakonec s pomocí standardů dosahuje. Standardy a inspekce dnes sice nutí služby „zajistit kvalitu sociálních služeb vycházejících z individuálních potřeb uživatele“ (jak zní výše uvedené vyjádření v diskusi ke Koncepti transformace), protože důraz na individualizaci služeb a ochranu práv v nich zůstal zachován. Ale současně také nedělají tak docela to, co dělat měly, a dělají to, o čem se původně příliš nemluvilo. Původně měly standardy *řídít změnu kvality systému péče skrze změnu kvality jednotlivých služeb*, ale namísto toho se podařilo spíš *změnit řízení kvality jednotlivých služeb při zachování systému péče*.

Standardy od svého vzniku procházely vývojem, měnily se souvislosti jejich uplatňování a spolu s tím vším se proměňoval i jejich reálný dopad na praxi sociálních služeb. Nový tvar – vyjádřený a vyžadovaný standardy – má přinést nově formovanou

praxi. To se bere jako samozřejmost a přitom je právě tohle tím nejobtížnějším na celém procesu standardizace. Od té doby, co se standardy staly legislativní normou, jsou všechny služby nuceny se podle nich skutečně formovat. Ale to ještě vůbec neznamená, že by toto formování probíhalo podle záměru tvůrců standardů a že by jeho výsledkem byla taková praxe a taková kvalita služeb, v jaké (jsme) doufali. Nové formování služeb v systému inspekcí totiž často vede k formalismu – tedy k tomu, že usilovná práce s formou nepřináší změnu obsahu (tj. praxe) na správném místě či uspokoivým způsobem. Pozornost věnovaná formálním prvkům sociální práce se často zvrátí do formalismu – tedy do něčeho, co podle zúčastněných (ať už jde o pracovníky služeb nebo inspektory) pro práci s klienty vlastně není tak podstatné nebo co je dokonce zbytečné: služby vytvářejí metodiky, které mají za neúčinné; inspektoři jim takový přístup vytýkají, ale jediné řešení, které mohou navrhnout, je... další vytváření pracovních postupů; někdy inspektoři požadují takové doplnění pracovních postupů, které profesionálové považují za nepodstatné; reformně ladění inspektoři vytýkají jiným inspektorům, že jsou formalistní, poněvadž nejsou při hodnocení věrni deinstytucionalizačnímu nebo individualizačnímu duchu standardů; zaměstnanci služeb si stěžují na „papírování“, které jde na úkor práce s klienty, a na to, že inspekce nehodnotí kvalitu práce s klienty, ale pracovní postupy, a vyžaduje nejrůznější – pro praxi zbytečné - dokumenty atd.

To neznamená, že by nové formování nevedlo k vůbec žádným pozitivním změnám praxe. Ale znamená to, že často jde o změny jiné, než by si různí aktéři přáli. Potíže s formalismem nás tak upozorňují na to, že vztah mezi formou a formovaným obsahem není ani v nejmenším přímočarý a že důsledky nového formování služeb s pomocí standardů a inspekcí těžko budou někdy dopředu bezezbytku odhadnutelné.

5. Formalismus jako nenaplnění „deinstitucionalizačního ducha“ standardů

V roce 1999 začalo několik pracovních skupin pro Ministerstvo práce a sociálních věcí vytvářet tzv. akreditační standardy osmnácti druhů služeb. Šlo o reformátorský počín, který byl od počátku kontroverzní, protože měnil zavedené poměry sil mezi aktéry v oblasti sociálních služeb. K práci na standardech byli přizváni i profesionálové z různých služeb, a to i z komunitních. Tito profesionálové z komunitních služeb tak poprvé dostali možnost, aby oficiálně, pod záštitou MPSV, svoje služby definovali jako legitimní součást systému péče a v tomto ohledu je „zrovnoprávnili“ s příspěvkovými organizacemi – s ústavy. Zároveň se mluvilo i o „zrovnoprávnění“ příspěvkových a neziskových organizací z hlediska financování. Od začátku se také skrze standardy *nastavovala pomyslná laťka tehdejším ústavům*. Tou laťkou byly hodnoty sociální práce jako je podpora vycházející z individuálních potřeb nebo občanský model práce s klientem, který měl vytvářet alternativu medikalizované péči. Kdyby takovou laťku měly ústavy překonat, musely by se v podstatě změnit v jiné služby, musely by se *deinstitucionalizovat* – alespoň tak vypadaly představy některých reformátorů.

Například jeden ze standardů služby domov pro seniory a občany se zdravotním postižením se podle akreditačních standardů z roku 1999 jmenuje „Kontakt klienta se sociálním okolím“. Říká, že „poskytovatel podporuje klienta při vytváření, udržování a rozvíjení sociálních kontaktů podle jeho přání a cílů péče“. Kritéria standardu pak vznášejí nároky jako: „zaměstnanci v potřebné míře klienta podporují a zprostředkovávají jeho komunikaci s okolím“, „zaměstnanci podporují propojení aktivit klientů s aktivitami běžné komunity, podporují využívání v komunitě běžných služeb“, „řád domova nebrání kontaktům klienta se sociálním okolím, omezení z něj vyplývající jsou jen nezbytně nutná pro to, aby se nenarušovalo soukromí a soužití klienta“ apod.

Modelové cvičení toho, jak by vypadala aplikace standardů na zařízení ústavní péče, provedl v roce 2001 Milan Cháb v rámci oponentního řízení k právě připravovaným registračním standardům. Toto cvičení nazval „aplikace standardů na průměrný již dlouho existující ústav sociální péče pro lidi s mentálním postižením“ a došel k tomuto výsledku:

„V procedurálních standardech: Etické principy nebyly zřizovatelem vydány („nedostatky v legislativě“) a obecné principy sociálních služeb nejsou

stanoveny. ÚSP neplní body 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2.1 (zde je jen velmi přibližně „definována“ cílová skupina), 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3 (3.4 je kritérium nesrozumitelné), 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.213.5, 13.6. Ano i ne platí pro kapitulu 14. Zdálo se mi, že rozhodně plní náš ústav bod 14.6; vzápětí jsem znejistěl: i mrtvé duše se hodí při platbách na lůžko či „obložnost“. V personálních standardech je s proměnlivým úspěchem (jak ukazuje každá kontrola) splněno to, co platné normy již nařizují, např. 1.1, 2.1. Ostatní je často deklaratorní a neprokazatelné. V provozních standardech platí zhruba totéž: co je již nařízeno, nějak se plní; co není nařízeno, není zpravidla známo a plněno (1.1, 2.x, 3.x - 10.3). Závěr: Ústav by rozhodně NEMOHL být zaregistrován (nebo jaká by byla sankce vůči nenaplněvačům kritérií). Jenom nevím, jestli by to tomu ústavu vadilo“ (Cháb 2001: 3).

Ještě vyšší práh pro ústavy stanovily jednotné národní standardy kvality, vztažené na všechny služby, na nichž se pracovalo od roku 2000 (MPSV 2002a). Ze standardů a hlavně z komentářů k nim (MPSV 2002b) vyplývalo, že kvalitní služba musí být *komunitní*, nikoli *ústavní*. Například „Standard 8. Návaznost na další zdroje“ říkal, že „zařízení aktivně podporuje uživatele ve využívání běžných služeb, které jsou v daném místě veřejné“ a „ve využívání vlastních přirozených sítí, jako je rodina, přátelé a snaží se předejít jeho návyku na sociální službu“. Komentář ke standardu 8 to pak ještě upřesňoval explicitním poukazem na kontrast mezi terénními a pobytovými službami: „Podpora běžných socializačních procesů a úsilí zaměřené na posílení jejich kvality je některým typům služeb vlastní ze samé podstaty služby (např. kontaktní, nízkoprahové a terénních typy služeb). O to více pozornosti je potřeba věnovat zachování tohoto rysu sociálních služeb v zařízeních, která svou podstatou mohou naopak přispívat k izolaci uživatelů od okolní komunity, bránit či znesnadňovat využívání veřejných služeb nebo dokonce udržení si či rozvoj jejich přirozených vztahů. Jde zejména o zařízení pobytového charakteru“ (MPSV 2002b: 64). Především však „Standard 1. Cíle a způsoby poskytování služeb“ stanovil, že obecným cílem všech sociálních služeb je něco, co má s životem v ústavu jen málo společného: „umožnit lidem v nepříznivé sociální situaci využívat místní instituce, které poskytují služby veřejnosti i přirozené vztahové sítě, zůstat součástí přirozeného místního společenství, žít běžným způsobem“ (MPSV 2002b: 7).

Zpětně tento deinstitutionalizační náboj standardů reflektovala v roce 2006 ředitelka jednoho z tehdejších ústavů sociální péče v diskusi nad připravovanými inspekčními kvalitou sociálních služeb:

Já, pokud jsem diskutovala s neziskovkami, jsem nabyla dojmu (i mí kolegové), že standardy (řeč je o verzi z roku 2002 – pozn. autorů) jsou spíš stavěné pro neziskový sektor. Ty první kroky byly – zrušit veškeré rezidenční služby – a to nastartovalo negativní emoce v rezidenčních službách, a proto se rezidenční služby stáhly jakoby stranou a říkají o standardech: není to zákonná norma, kašlem na to, dokud to nebude zákon. (Druhý kulatý stůl 2006)

Jedna z inspektorek, která stála i u zrodu standardů, si na konferenci „Dobrá praxe v zavádění standardů kvality sociálních služeb“ v roce 2011 stěžovala, že inspektoři se ve své praxi zpronevěřují právě deinstitutionalizačnímu duchu standardů. A jako příklad uváděla výsledky při hodnocení standardu 8, který ve standardech roku 2002 znamenal jasný požadavek na to, aby služba byla komunitní, a nikoli ústavní.

Přehled výsledků inspekcí ukazuje, že standard 8 je plněn ze všech standardů nejlépe. Když si uvědomíme, co reálně tenhle standard znamená, a že jsou přitom někdy inspektovaná zařízení někde na okraji obcí, tak výsledek tohoto standardu upozorňuje na neporozumění při jeho hodnocení. V inspekčním týmu ho často dostávají mladší začínající kolegové a bere se to tak, že je to jasné. Ale jasné to není (poznámky z prezentace inspektorky při konferenci „Dobrá praxe v zavádění standardů kvality sociálních služeb“, 2011).

Jestliže v roce 2002 měl být standard č. 1 jakýmsi majákem deinstitutionalizace, standard č. 8 měl být závorou, která by vpouštěla do přístavu pouze komunitní služby.³ Podle inspektorky tento standard „reálně znamená“, že ho nikdy nemůže naplnit taková rezidenční služba, která svoje uživatele izoluje, spíš než aby je zapojovala do komunity. To ale standard 8 znamená právě jen v určitém (kon)textu – v materiálu „Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe: Průvodce

³ Ve standardu 8 (Návaznost poskytované sociální služby na další dostupné zdroje) je to především kritérium 8.a), které lze číst jako deinstitutionalizační: „Poskytovatel nenahrazuje běžně dostupné veřejné služby a vytváří příležitosti, aby osoba mohla takové služby využívat“.

poskytovatele“ (MPSV 2002b), který doplňuje znění každého standardu a jeho kritérií o obsáhlý výklad určený především poskytovatelům sociálních služeb jako návod pro zavádění standardů v organizacích. Díky „Průvodci poskytovatele“ mohly standardy z roku 2002 začít existovat především jako součást tohoto bohatého výkladu. Dodnes se k němu ve snaze porozumět požadavkům standardů vztahuje část poskytovatelů i inspektorů. V roce 2006 ale došlo ke změně, která není příliš reflektovaná. Vyhláška 505 (MPSV 2006) ze standardů vypustila jejich vlastní znění a prostě vyjmenovává 48 kritérií, která nejsou shodná s předchozí verzí kritérií z roku 2002, a která zákon téměř nijak nerozvíjí a neinterpretuje. Tyto „standardy“ z roku 2006 začaly platit (a především začaly být čteny) „samy o sobě“ a v souladu se zákonem. Tím se však do velké míry vymanily z deinstitucionalizačního kontextu, ukotveného ve znění standardů z roku 2002 a v komentářích „Průvodce poskytovatele“. Ze zákonného znění standardů vymizely pojmy jako „přirozené vztahové sítě“, „přirozené místní společenství“, „žít běžným způsobem“. S ohledem na deinstitucionalizaci chudý kontext kritérií standardů je však od roku 2007 právě tím kontextem, který je závazný a tedy rozhodující. Ani zákonná norma není v otázce potřebnosti přebudování systému péče na systém péče komunitní příliš konkrétní. Jak podotýkají Jabůrková a kol. v analýze situace v oblasti sociálních služeb po přijetí nového zákona o sociálních službách, „(z)ákon sám (...) nezmiňuje potřebnou transformaci rezidenčních služeb na služby terénní či ambulantní“ (Jabůrková 2007: 14). Standard 8 v nových souvislostech a v inspekční praxi po roce 2006 *přestal automaticky znamenat*, že ho ústavní služba nemůže naplnit. Od chvíle, kdy platí zákon 108/2006 Sb. a vyhláška 505/2006 Sb., je tedy těžké držet se při inspekcích ve velkých rezidenčních službách „deinstitucionalizačního smyslu standardů“ (který nacházíme v „Průvodci poskytovatele“), protože „Průvodce“ už není rozhodujícím výkladovým rámcem – což neznamená, že ho tak řada inspektorů dál nečte, jen je mnohem méně samozřejmé ho při inspekcích uplatnit a inspektoři, kteří vykládají kritéria v souladu se standardy z roku 2002, nemají pro svůj výklad mnoho zákonné opory.

Jestliže chce inspektor skrze standardy uplatnit deinstitucionalizační nárok, musí vyvinout velké interpretační úsilí. Musí se odkázat k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, k §3, a v něm k jedné ze základních zásad sociálních služeb - k „sociálnímu začleňování“, díky němuž „osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný“. Ale ani to ještě nemusí být dostačující,

protože pojem „běžného způsobu života“ není sebevysvětlující a „smysl“ standardů a zákona musí inspektoři evokovat odkazy na další texty, které nemají žádnou právní platnost. Jako v následujícím příkladu vyřizování námitek ústavní služby proti výsledkům inspekce:

K námitkám poskytovatele, že „neexistuje legislativní ustanovení, které by definovalo obsah a význam termínu – „žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný“, inspekční tým upozorňuje na §3 zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách, z hlediska výkladu pak na důvodovou zprávu k výše zmíněnému zákonu či na výklad uvedený v Bílé knize o sociálních službách (MPSV, 2003).

V pohledu proponentů standardů jako nástroje deinstitucionalizace tedy musí být inspekční výsledky v řadě velkých pobytových služeb nutně formalistní. Inspekce, která „nechá projít“ v některých zásadních kritériích velké pobytové zařízení, je v jejich pohledu stejně formalistní jako samo zařízení, které sice zpracovalo požadovanou dokumentaci, ale pořád izoluje uživatele od okolního světa a nahrazuje běžné zdroje v komunitě. Z tohoto pohledu standardy a inspekce nedělají to, co mají – nereformují služby. Formalismus vzniká v této logice tím, že se příliš dbá na „literu“ standardů, na jejich současnou formu, místo na jejich deinstitucionalizačního „ducha“. Naopak nebýt formalistní znamená vyvinout při inspekci větší interpretační úsilí.

6. Formalismus jako důraz na soulad písemných postupů a praxe

Oproti předpokladu, že standardy budou mít dopad zejména na ústavní služby, se ukázalo, že standardy a inspekce mají podobný dopad na všechny druhy služeb. I na reformně orientované komunitní služby po roce 2006 s plnou vahou dolehlo, že standardy nastavují určitou laťku – a někdy vůbec ne takovou, jakou by si představovaly:

Když v roce 2007 přišly standardy, byl to pro nás šok, uvedla jedna manažerka osobní asistence při inspekci, už jsme nějakou dobu tu osobní asistenci provozovali, mysleli jsme, že to děláme dobře, a najednou se po nás chtělo, abychom to dělali nějak jinak (osobní zápisky inspektora).

Jedním z problémů pocíťovaných službami ve spojitosti se standardy a inspekcemi je něco, co se označuje jako tlak na „papírování“. A tento problém je pocíťovaný napříč službami, bez ohledu na to, jestli jsou spíš ústavní nebo komunitní. Na konferenci „Dobrá praxe v zavádění SQSS“ v roce 2011 ředitelka domova pro seniory končila svoji prezentaci o zkušenostech se zaváděním standardů kvality v organizaci výzvou: „Prosím vás, nenechte se zavalit papíry.“

Standardy vedou sociální služby k tomu, aby si vytvářely *písemné postupy* a v nich si samy definovaly praxi, která bude (předpokládá se) kvalitní. Jaký je vztah psaných postupů a praxe? Zvláště jeden vztah metodiky a praxe se v průběhu reformy sociálních služeb postupně ustavil jako výrazný. V tomto vztahu lze některé oblasti praxe hodnotit *jen v závislosti* na tom, zda odpovídají psaným postupům či nikoli. Inspekce nejdřív hodnotí, zda má služba psané pracovní postupy, a poté posuzuje, nakolik v souladu s nimi postupuje. Případný nesoulad inspekce službě vytýká:

operační manuál uvádí dobu platnosti smlouvy na dobu určitou, tj. na 2 roky. Z předložené osobní dokumentace uživatelů vyplynulo, že praxe je taková, že smlouva je uzavírána nejdříve na několikaměsíční období, které je následně prodlužováno prostřednictvím nově uzavřené smlouvy. (...) Zjištěný nedostatek kritéria 4a: V písemných dokumentech poskytovatele je deklarován jiný postup, než je běžná praxe (inspekční zpráva).

Zjednodušeně řečeno, podle standardů z vyhlášky č. 505/2006 Sb. se *kvalita praxe* často odvozuje od toho, zda je *praxe v souladu s písemnými postupy*.

Určité požadavky na tvorbu písemných pravidel existovaly již v registračních standardech z roku 2001 (NVF 2001) i ve standardech kvality z roku 2002 (MPSV 2002a). U těch druhých se hned v prvním standardu v kritériu 1.3. psalo, že služby „jsou poskytovány v souladu s metodikou, kterou má zařízení za účelem poskytování sociálních služeb písemně vypracovanou“ (MPSV 2002: 9). Podíváme-li se však na vývoj znění standardů, vidíme, že důraz na *soulad* metodiky a praxe, jak jej známe dnes a který inspektoři mohou chápat jako přirozený, takto jednoznačně od začátku neexistoval. Na příkladu vývoje standardu 5 o individuálním plánování je vidět, jak se vyvíjela podoba kritérií. Pro náš zájem o proměny vztahu praxe a metodik jde o důležitý proces. Požadavek na tvorbu metodik nebyl součástí první verze všech (tehdy tzv. registračních) standardů kvality. V oblasti individuálního plánování se objevil až v létě roku 2001 jako jakýsi dodatečný požadavek, až jako páté kritérium tohoto standardu, a bez definice vztahu metodik k praxi. Postupně, s každou další úpravou standardů ale jeho význam doslova stoupal. Ve standardech kvality z roku 2002 (MPSV 2002) postoupilo kritérium požadující psaná pravidla na 3. místo. A v roce 2006 se nárok na psanou metodiku, podle níž má služba individuálně plánovat, objevil na místě prvním. I ve formulaci některých dalších standardů vidíme, jak doslova rostl důraz na psané postupy předepisující praxi – z ad hoc kritéria se proceduralizace praxe postupně stala prvním kritériem naplňování řady pro přímou péči klíčových standardů (č. 2 až 7). Proceduralizace praxe, zaměření na procesní kvalitu v duchu „ISO“ modelu řízení kvality „předepiš a konej“, se v roce 2006 stala novým rámcem pro organizaci standardů a odtud také pro organizaci poskytování péče.⁴ Legislativní znění „ISOizovalo“ standardy tím, že řada kritérií na prvním místě požaduje, aby

⁴ „ISO“ je zkratka pro „International Organization for Standardization“, která koordinuje uspořádání a publikování schválených norem. Zavádět systém ISO v organizaci znamená zavádět certifikovaný systém managementu kvality podle jedné nebo více z téměř 17000 norem. Ty definují různé požadavky v mnoha různých oborech (od papírenství přes další průmyslová odvětví až po zdravotnictví). Jednou z často používaných norem je norma ISO 9001 (vydaná v ČR jako ČSN EN ISO 9001:2009), která řeší systém managementu kvality *procesním přístupem*. „Norma stanoví jednoduchou zásadu, kdy vedení firmy stanoví své cíle a plány v oblasti kvality své produkce a tyto jsou postupně pomocí nastavených procesů realizovány, přičemž účinnost těchto procesů je měřena a monitorována, aby společnost mohla přijmout účinná opatření na změnu. Norma se zabývá principy řízení dokumentace, lidských zdrojů, infrastruktury, zavádí procesy komunikace se zákazníky, hodnocení dodavatelů, měření výkonnosti procesů a také interní audity za účelem získání zpětné vazby“ (viz www.iso.cz).

služba měla *psaná pravidla a podle nich postupovala*, tj. aby byl dopředu stanoven „výrobní proces“ a ten byl dodržován.⁵

V roce 2002 byl požadavek na provázanost psané metodiky a praxe v jednotlivých standardech o něco slabší. To také znamenalo, že inspektor mohl vnášet do hodnocení služby vlastní expertní definice dobré praxe a oceňovat jejich konkrétní naplňování i v případě, že se praxe nedělala v souladu s popsanými vnitřními pravidly. Dnes takový postup omezuje standardy předpokládaná návaznost dobré praxe na procedury, které vznikají v rámci organizace. Tím také standardy delegují na službu definování dobré praxe. A omezují legitimitu vnášení vlastní expertní představy inspektorů o dobré praxi do hodnocení. Jak jsme již zmiňovali, standardy, které prosazují schéma „poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla a postupuje podle nich“, vedou k hodnocení *souladu* praxe a psaných postupů, namísto hodnocení toho, jaká je *praxe samotná*. V tomto schématu může dokonce dojít k tomu, že *právě proto*, že praxe je shledána lepší než psaný postup, je služba v příslušném kritériu ohodnocena hůře:

Inspektor zjistil, že služba dělá vyhodnocování spokojenosti uživatelů mimo jiné s pomocí rozhovorů. Ale nemají to v metodice, kterou požaduje kritérium 15.a.a. Zápis do zjištění v inspekční zprávě vypadá takto: „Poskytovatel předložil dílčí pravidla pro zjišťování spokojenosti osob se způsobem poskytování sociálních služeb ve ‚Vnitřním předpisu č. 15/1‘. Tato pravidla stanoví způsob provádění dotazníkových šetření a dále společná setkání s uživateli služby 2x v roce. Zaměstnanci poskytovatele v diskuzi sdělili, že běžně zjišťují spokojenost uživatelů služby v rámci rozhovorů, v rámci IP nebo pozorování uživatelů. Tyto metody nejsou ve vnitřních pravidlech poskytovatele zachyceny.“ Když se předává inspekční zpráva, inspektor vysvětluje, proč za to inspekce snížila bodové hodnocení: „To je jenom formální věc. To kritérium je

⁵ Proměny kritérií standardů kvality by stály za samostatnou studií. Nabízejí vhled do spletnosti a úskalí tvorby politik. Naše data naznačují, že taková studie by potvrdila to, co sociální vědci o tvorbě politik vědí již půl století – totiž že průběh reformy má daleko k racionálně-legalistickému modelu, jak o něm snili teoretikové poválečné státní správy (Simon 1947) a který je možné chápat spíš jako preskriptivní ideál, než jako popis reálně existujících procesů (Smith and May 1993). V tomto ohledu je možné chápat vlivy různých skupin, nezamýšlené posuny nebo nekonzistentnost změn za běžnou součást tvorby sociální politiky (Shore, Wright a Perro 2011).

bohužel tak nastavené, říká, že to musíte mít písemně“ (osobní zápisky inspektora).

Mohli bychom (v duchu legalistické analýzy) diskutovat o tom, jestli v tomto případě inspektoři překračují svoje kompetence nebo ne. Kritérium 15.a.a zní následovně: „Poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla pro zjišťování spokojenosti osob se způsobem poskytování sociální služby“; 15.a.b pak takto: „podle těchto pravidel poskytovatel postupuje.“ Inspektoři ve svém zdůvodnění vlastně vznášejí nárok, který přímo v samotném kritériu výslovně uveden není: aby metodika popisovala *veškerou* dobrou praxi. Přesto nemůžeme jednoduše říct, že inspektor jde za rámec zákonného znění a tedy překračuje svoji kompetenci. Když se inspektor přiznává k formalistnímu požadavku, na kritérium se odvolává. Kritérium opravdu požaduje, aby služba postupovala tak, jak si to stanovila ve svojí metodice. Jakmile něco z téhle posloupnosti vybočuje, je to problém. A v této logice vepsané do znění kritéria pak inspektor službě oprávněně vytýká nedostatek. Dokonce, kdyby chtěla být inspekce důsledná a držet se kritéria doslovně, musela by jít ještě dál a vytknout službě pochybení v praxi: ne že metodika je neúplná, ale že část praxe je nadbytečná (ta, v níž se nepostupuje podle metodiky). Někteří inspektoři, s nimiž jsme o tomto problému diskutovali, by skutečně v dané situaci hodnotili kritérium 15.a.b ještě hůře. Jenomže takové hodnocení už by si vůbec nevšímal toho, jestli služba *něco dělá dobře* (třeba i nezávisle na metodice), šlo by jen a pouze o to, zda *vše dělá v souladu s dopředu stanovenými písemnými pravidly*.

Minimalistický přístup při hodnocení standardů obhajoval také jeden z manažerů:

Jestliže je ve standardech napsáno, že poskytovatel má pravidla a uplatňuje je, tak ten poskytovatel naplňuje svým způsobem požadavky zákona a vyhlášky už tím, že pravidla má (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Interpretace toho, zda jsou psané postupy služby dobré či nikoli, podle něj inspektorům nepřísluší jednoduše proto, že není o co se v kritériích opřít – inspektor je od toho, aby „jenom zkontroloval“, zda pravidla existují a zda je služba dodržuje. Inspekce, která hodnotí „vnitřek“ metodiky, překračuje podle této logiky svoje pravomoci. Podobně, i když nejspíš nezamýšleně, argumentuje také inspektor Martin Bednář, když připomíná poskytovatelům jejich aktivní roli při tvorbě písemných pravidel. Na běžnou námitku poskytovatelů, že je inspekce nutí psát množství „papírů“, připomíná, že pravidla a požadavky si přece tvoří služby samy. Aby tuto

aktivní roli poskytovatelů zdůraznil, Bednář dodává, že „inspektor pouze chce, aby pravidla existovala a aby podle nich pracovníci skutečně postupovali“ (Bednář 2010: 7). Bednář by přitom jistě netvrdil, že inspektor nemá kontrolovat obsah metodik, právě naopak. Vsunutím slovíčka „pouze“ spíše zviditelňuje logiku hodnocení, o které mluvíme a která se dostala do popředí se změnou znění kritérií standardů: kontrola toho, nakolik odpovídá dělané psanému. Když se tato logika přicházející z oblasti řízení kvality stala dominantní logikou inspekční kontroly, dostala se také do trvalého napětí s původním požadavkem na kontrolu kvality péče v sociálních službách.

Z hlediska těch, kdo chtějí kontrolovat obsah sociální služby, je kontrola toho, zda služba má nebo nemá metodiku a zda podle ní postupuje, příliš formální. Jde proti duchu zákona a smyslu standardů, protože odmítá hodnotit to, *co služba dělá*:

Velký proud inspektorů si vystačí s tím: poskytovatel má písemně zpracováno a podle toho postupuje – ano, ne. A málokdo má odvahu jít dovnitř do těch problémů a ptát se na tu praxi. Jde o to, aby jakýkoli písemný postup plnil svůj účel. Služby to ale označují za překročení kompetence inspektorů. Mně se ale chce trvat na tom, že u písemných materiálů je hlavní jejich účel, ne to, jestli je něco napsaného nebo ne (poznámky z prezentace inspektorky na konferenci „Dobrá praxe v zavádění SQSS“, 2011).

Při posuzování ve stylu „má písemně zpracováno a podle toho postupuje – ano/ ne“ je hodnocenou kvalitou kvalita souladu mezi metodikou a praxí. V příkladu uvedeném v publikaci SKOKu (Jabůrková 2007) se ukazuje, k jak formalistnímu hodnocení to může vést: „(P)oskytovatel naplnil kritérium (...) vyhlášky, které nařizuje, že poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla pro přijímání darů a podle těchto pravidel postupuje. Měl zpracována pravidla, která říkala, na jaký účet a jakým způsobem je dar přijat a administrován. Podle těchto pravidel také postupoval. Jediným problémem bylo, že si dotyčný poskytovatel „daroval“ desetitisícovou částku z úspor osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům, jejímž opatrovníkem byl ustanoven“ (Jabůrková 2007:41).

Být formalistní z tohoto hlediska znamená odhlédnout od toho, co služba dělá, zda jsou její metodiky kvalitní a zda kvalitně pracuje s klienty, a pouze zjišťovat, zda si služba písemně stanovila nějaké (více méně jakékoli) písemné postupy a zda podle nich postupuje.

7. Formalismus jako důraz na předepisování praxe

Formulace „poskytovatel má metodiku a podle ní postupuje“ nejenže znamená důraz na soulad mezi metodikou a praxí, znamená také hierarchizaci vztahu metodiky a praxe: metodika je prvotní, praxe je z ní odvozená, protože je metodikou řízena. A inspekce může důraz na tuto hierarchizaci podpořit, když kromě kontroly souladu kontroluje i to, zda písemné postupy *předepisují praxi dopředu do všech možných detailů*.

Logika, podle níž písemný popis procesů (nutně) předchází (dobré) praxi, souvisí s tím, jak jsou standardy kvality sociálních služeb zasazované do rámce managementu kvality z podnikové sféry, kde se klade velký důraz na tzv. „procesní přístup“ (Hanuš 2008, Bednář 2010, 2011). Podle Bednáře (2010) „užitečnost psaných pravidel“ spočívá v tom, že „pouze písemně stanovené pracovní postupy zajistí, aby postup při poskytování služeb byl vůči všem uživatelům stejný“ (Bednář 2010: 7). Podobně definuje vztah předpisu a praxe Haicl (2008). Ve svém textu reaguje na negativní postoje v poskytovatelském sektoru a obhájí nutnost psaných materiálů: „Pro potřeby uchování a přesného šíření informací je písmo nejrozšířenějším a nenahraditelným systémem. Inspekce kvality proto velmi oprávněně a nezbytně studuje, jakými písemnými hodnotami a pokyny jsou pracovníci obklopeni. Tato slova determinují jejich jednání“ (Haicl 2008: 10).

Oba inspektoři, Bednář i Haicl, ve svých příspěvcích obhájí tezi, že psaná metodika je podmínkou kvalitní praxe. Tak to - skrze znění řady kritérií - říká i vyhláška č. 505/2006 Sb. Podle toho, co píšou oba inspektoři, je ale tento sevřený vztah psané metodiky a praxe jakýmsi obecným pravidlem, ať už je ukotven v právní normě či nikoli. Praxe, která nenásleduje metodiku, není dobrou praxí – protože není předpověditelná, ani kontrolovatelná. Výraz „kvalitní“ je tu přenesený z podnikové sféry a odkazuje k mechanizaci výroby za účelem snížení produkce zmetků. V sociálních službách se tento požadavek na stabilitu výrobního postupu přeměnil v eticky rámovaný požadavek, který legitimizuje nové nároky na poskytovatele právem klientů na „stejně kvalitní“ službu bez ohledu na to, jaký pracovník s nimi právě jedná.

Toto lpění na determinující funkci písemných postupů však rovněž přispívá k formalismu. A jak se ukazuje, inspektoři na této determinující funkci lpějí a musejí lpět i tehdy, když „mají odvahu jít dovnitř do těch problémů a ptát se na tu praxi“,

když sledují účel a kvalitu psaných postupů. Čím to? Vždyť podle závěru předchozí kapitoly se zdálo, že standardy a inspekce může před formalismem ochránit právě smysl, který budou zúčastnění ochotni ve standardech hledat a uplatňovat.

Inspektoři vždy stojí před otázkou, do jaké míry mohou posuzovat kvalitu té či oné metodiky, nebo do jaké míry mohou posuzovat kvalitu praxe služby v té či oné oblasti. Jedna možnost - kterou jsme zmínili v předchozí kapitole - je neposuzovat tento vnitřek vůbec a jenom se soustředit na *soulad* metodiky a praxe. Ta je považována za formalistní a možná ani není většině inspektorů vlastní. A proti tomu stojí možnost kvalitu služby hodnotit nejen skrze tento soulad.

Obecně řečeno je smyslem standardů zvyšování kvality služeb: inspektoři jsou přece „inspektory *kvality*“. A jak říká Etický kodex inspektorů sociálních služeb, inspektor se „řídí smyslem standardů jako nástroje zavádění kvality“ (MPSV 2008b: 4). „Kvalita“ však není v jednotlivých standardech příliš konkrétně definována.⁶ Proto, má-li se inspekce vyjadřovat víc než jen k ne/existenci písemného postupu a k souladu praxe s tímto postupem, musí mít inspektoři nějakou představu o charakteristikách kvalitní služby. Musí přijít s nějakým výkladem toho, jak má vypadat konkrétní jednání pracovníků, jak mají vypadat dobré metodiky apod. Sledování tohoto smyslu standardů však ještě vůbec nemusí bránit tomu, aby výsledkem byl formalistní požadavek. Takovou situaci popisoval jeden z manažerů, v jehož službě inspekce zjistila nedostatek v předpisu pro přijímání darů. V pravidlech měla služba uvedeno, že zaměstnanci mohou odmítnout dary z etických důvodů. Inspekce jim ale vytkla, že kromě etických chybí další důvody odmítnutí, například pokud je nabízený dar nefunkční:

⁶ Inspektoři při hodnocení služby, stejně jako manažeři při zavádění standardů, neustále řeší otázku, jak kritériím rozumět a o co se vlastně při práci s nimi opřít. Proto si služby vzájemně vyměňují zkušenosti se zaváděním standardů i s inspekcemi, a proto také existují průvodci a konzultanti pro zavádění kvality. Proto je také takový zájem o výkladové materiály (srov. např. Hradecký 2008, MPSV 2008c), které ukazují, co všechno je potřeba definovat „navíc“ k tomu, aby se kritéria dala smysluplně převést do fungování služeb a aby vůbec bylo možné s kritérii nějak pracovat. Na „přimýšlení“ textury smyslu „nad rámec“ znění kritérií se podílí také následné vzdělávání inspektorů. Na setkání inspektorů v roce 2010 (MPSV 2010) se inspektoři například sjednocovali na tom, jak vykládat kritéria standardu 5 (individuální plánování). Podobné snahy o „sjednocení smyslu“ jsou patrné i při supervizních setkáních inspektorů.

Nemáme tomu požadavku co vytknout, je racionální, poznamenává manažer, ale nijak to nesouvisí s praxí. Je to o přípravě na všechna možná rizika – v tomhle ohledu je to racionální, ale pro provoz je to neracionální, vytahuje se to jen při inspekci, není to součást běžného provozu ... Vlastně celý tenhle předpis je pro nás jenom propojený s inspekcí. Nemůžu takhle uvažovat - jenom přemýšlet o situacích, které by mohly nastat (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Podle manažera vzniká vedle světa práce s klienty „virtuální svět“, kterým se zabývá jenom kvůli inspekcím. Tedy čistě formálně. Inspektoři ve výše uvedeném příkladu neshledali v samotné praxi zacházení s dary žádné pochybení, ani nezjistili žádný nesoulad mezi praxí a psanými postupy. Přesto službě vytkli nedostatek v metodice. To znamená, že vtělili do svojí výhrady představu o kvalitní praxi služby: dobrá služba musí být metodicky řízená s pomocí předem definovaných postupů, které popisují nejrůznější alternativy a připravují pracovníky na nejrůznější možnosti. Nic není ponecháno náhodě a každý ví, jak se v nějaké – třeba i neobvyklé – situaci zachovat. Znění kritéria jim k tomu poskytlo oporu: jestliže má služba postupovat při přijímání darů vždy podle předem stanovených pravidel, musí být tato pravidla připravena i na situace, které by se eventuálně mohly (a dodejme, že tím pádem ovšem také nemusely) stát. Z hlediska manažera služby šlo však o výtku formalistní, protože příprava na taková rizika „nijak nesouvisí s praxí“. Pravděpodobnost že taková situace nastane, je mizivá a tím pádem není pravidel zapotřebí pro nic jiného než pro inspekce.

Ke stejnému efektu, totiž formalistnímu nároku na vylepšení metodiky, může však inspektor dojít i tehdy, když se snaží hodnotit nikoli metodiku, ale práci s klienty, praxi služby. Pokud například inspekce přijde na to, že bylo porušeno právo klienta, nemůže svoje zjištění do zprávy jednoduše napsat, protože struktura zprávy dovoluje – podle kritérií 2.a.a, 2.a.b a 2.a.c - hodnotit jenom to, zda poskytovatel *má metodiku* prevence a opatření při porušování práv a zda *podle ní postupuje*.⁷

⁷ 2.a.a: Poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla pro předcházení situacím, v nichž by v souvislosti s poskytováním sociální služby mohlo dojít k porušení základních lidských práv a svobod osob; 2.a.b:

Všichni inspektoři se nejspíš shodnou, že kvalitní služba nemůže porušovat práva klientů a že smyslem standardů je (mimo jiné) k tomu služby přimět. Když to ale mají inspektoři kontrolovat, pracovníkům služby mohou – s ohledem na znění kritéria - vytýkat jen to, že nepostupují podle předem daných pravidel, nebo že pravidla nejsou dostatečná. Znovu tak musejí zápasit s tím, že skrze některá kritéria není jiná praxe než praxe předepsaná metodikou hodnotitelná:

Porušení práv by také mohlo vyplynout z toho, že pracovníci smějí podle „Ubytovacího řádu“ vykázat uživatele služby z azylového domu „na dobu 1-12 hodin, podle závažnosti přestupku“, například za to, že „uživatel používá neslušné výrazy v prostorách azylového domu“ a že „odmítá respektovat pokyny pracovníků azylového domu“. Není však blíže určeno, podle čeho se má pracovník v dané situaci rozhodovat, ani jak se v podobné situaci chovat. (...) Zápis v elektronické dokumentaci klienta ukazuje, jak taková situace může být náročná pro něj i pro pracovníci. Klient byl podle zápisu nejprve vyzván, aby opustil kuchyň, protože si tam nic nevaří. Poté, co reagoval hrubě, byl vyloučen „za nevhodné chování a urážky službu konajícího pracovníka na dvě hodiny“, až nakonec „bylo vyloučení zvýšeno na 12 hodin“ a klient musel strávit celou noc mimo azylový dům. Ze zápisu je zřejmé, že ke konfliktu přispívaly obě strany. Pracovnice například trvala na tom, že klient musí odejít ihned a že si nemůže ani dopít kávu a dokouřit cigaretu, což jen vedlo k větší slovní agresivitě z jeho strany. Zmíněné vnitřní předpisy takovou situaci možného porušení práva klienta (např. na jeho důstojnost) neuvažují, ani nenavrhují, jak jí předejít (inspekční zpráva).

Zjištění v inspekční zprávě popisuje situaci, kdy byl klient sankcionován za konflikt, na kterém se spolupodílela i pracovnice. Jenomže z hodnocení v inspekční zprávě vyplývá požadavek na doplnění vnitřních předpisů, jinou možnost struktura zprávy ani nedává. Místo aby inspektor mohl říci: „udělejte něco s praxí“, může říci pouze:

Poskytovatel má písemně zpracována vnitřní pravidla pro postup, pokud k porušení těchto práv dojde; 2.a.c: Poskytovatel podle stanovených pravidel postupuje.

„udělejte něco s papíry, abyste podle nich mohli postupovat“.⁸ Znovu se tu zvyšuje nárok na formální „práci s papíry“, což samo o sobě změnu praxe nezaručuje.

Viděli jsme, že v obou předchozích případech dospěla inspekce k jistému druhu formalismu. Nebyla – jako v příkladech z minulé kapitoly – formalistní proto, že by odhlížela od důležitých aspektů služby: inspektoři nebyli formalistní v tom smyslu, že by nechtěli kontrolovat *nic víc než soulad* mezi písemnými postupy a praxí. Naopak, šli dál, a pokoušeli se do hodnocení vtělit nějakou širší představu o kvalitní službě, vnášeli do hodnocení nové aspekty. Přesto jejich doporučení vyznívají formalistně. V obou případech se totiž zdůrazňuje formální prvek (psaný postup) na úkor praxe. V prvním případě proto, že inspektorovi dávají standardy smysl jako nástroj detailního procesního designování služby a znění kritéria o přijímání darů mu umožnilo tuto logiku při hodnocení uplatnit. Ve druhém případě pak proto, že inspektor chtěl apelovat na změnu praxe v oblasti ochrany práv, avšak znění kritéria mu to umožnilo jedině jako formulaci požadavku na zkvalitnění metodiky.

Formalistní tlak na proceduralizaci přinášejí inspekce ne proto, že by v nich začala převažovat kontrola nad podporou, ale především proto, že od roku 2007 přinášejí *nový druh kontroly*.⁹ Ten sice – jak jsme ukázali výše - v mnoha ohledech pracuje i

⁸ Tady je potřeba zmínit konkrétní souvislosti tohoto příkladu. Inspekce má za povinnost hodnotit také naplňování povinností vyplývajících z § 88 Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Mezi tyto povinnosti patří i povinnost „vytvářet při poskytování sociálních služeb takové podmínky, které umožní osobám, kterým poskytují sociální služby, naplňovat jejich lidská i občanská práva“. Bylo by tedy možné výtku adresovanou praktickému fungování služby (bez ohledu na psaná pravidla) zakomponovat do místa v inspekční zprávě, kde se hodnotí tato povinnost. V kraji, kde inspekce probíhala, se však ustálila taková metoda, kdy se při hodnocení povinností definovaných v § 88 zákona jednoduše odkazovalo na hodnocení příslušných standardů (formou „viz popis zjištění u kritéria 2a“). Inspektor tedy skutečně neměl jiný prostor k popisu problému než u kritéria 2.a. Tam byl ovšem vázán právě jeho zněním, kladoucím důraz na předepisování praxe psanými pravidly.

⁹ I v samotném konceptu „podpory“ lze vidět jistý způsob kontroly. „Podpora“ je součástí manažerského slovníku jako jeden z eufemizmů pro zvyšování dohledu a kontroly. Jak ukázaly práce v oblasti kritické sociální politiky, celé „hnutí kvality“ stojí na specifickém slovníku, který se váže ke změnám pracovních podmínek zaměstnanců veřejných služeb. Tento slovník je plný pozitivních výrazů, jako je „umožnění“, „podpora“, „vlastnění“ nebo sama „kvalita“. Jejich skutečnou funkcí je ale podle kritiků otupit hrany zvyšujícího se dohledu a kontroly, které jsou skutečnými důsledky zavádění managementu kvality. Kontrola, která je chápána jako podpora, je efektivnější, než kontrola otevřená (Clarke 1998, Malin 2000).

s interpretací zákonných předpisů, ale zároveň s nimi musí pracovat *doslovně*. Nejde tedy jen o to, že někdy „inspektoři překračují svoje kompetence dané legislativou“ Horecký (2008: 2). Řada problémů plyne naopak z toho, že se snaží úzkostlivě dodržovat to, co vymezuje vyhláška, která v roce 2006 přinesla specifické znění kritérií. Od roku 2007 je inspektor reprezentantem státní kontroly a má kontrolovat „plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů“ (§3 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů). Znění kritérií je závazné a inspektor – státní kontrolor - od něj prostě nemůže v argumentaci svých zjištění odhlédnout. A tak se nemůže vyhnout ani neúprosné poslopnosti vyjádřené formulí „poskytovatel má psaná pravidla a postupuje podle nich“. Praxi může v řadě oblastí posuzovat jenom jako následek předepsaných postupů. Proto jsou tak velké části inspekčních zpráv věnovány právě analýze písemných pravidel služby a tomu, co je v nich špatně - jako by jediné na nich skutečně závisela kvalita služby. Tím se jen znásobuje váha „proceduralizačních nároků“ jednotlivých kritérií.

Navíc jsou i sami inspektoři potenciálně vystaveni kontrole: poskytovatel může podat proti inspekčním zjištěním námitky a v námitkovém řízení je pak oprávněnost argumentace inspekční zprávy přezkoumávána.¹⁰ Možnost námitkového řízení vede ke zvýšené opatrnosti při psaní inspekční zprávy. Stává se, že vedoucí inspekčních týmů požadují po členech týmu, aby zprávu psali tak, že nebude důvod k podání námitek, nebo tak, aby případné námitky byly snadno zamítnutelné. V rámci takové kontroly inspektor nemůže obejít nebo vyvrátit proceduralizační nároky kritérií tak, jak by si to mohl dovolit například externí konzultant. Tlak na doslovnou práci s kritérii je tu mnohem větší. Jak při skupinové diskusi podotkl vedoucí pobytové služby:

Spočítal jsem to a podle standardů bychom měli mít minimálně dvacet sedm pravidel, pomocí kterých se dokládá kvalita (poznámky z výzkumné skupinové diskuse).

¹⁰ Ponechme teď stranou, že na námitky odpovídají titíž inspektoři, proti jejichž argumentům byla námitka podána, což je samozřejmě systémová chyba, protože jde o střet zájmů.

Znění standardů důsledně kontrolované při inspekcích v režimu státní kontroly má za následek, že se písemné pracovní postupy stávají jedním z hlavních *dokladů* kvality.¹¹ Možná někteří manažeři sní o tom, že jejich podřízení budou postupovat přesně v souladu s dokonalou metodikou, v níž bude dopředu srozumitelně popsáno všechno, co je potřeba. Ale jejich sen se snadno může změnit v noční můru při inspekci, která skrze standardy zcela vážně nárokuje, aby se tento sen o předepsané praxi stal skutečností.

¹¹ Pro inspektory slouží metodiky významnou měrou také jako zdroj informací o službě. S psanými pravidly se seznamují ještě před samotným inspekčním šetřením a na základě jejich četby si připravují otázky k praxi služby. Tato funkce písemných pravidel jako datového zdroje pro inspektory může posilovat jejich požadavky na „úplnost“ a popisnost pravidel, která však z hlediska poskytovatelů nemusí dávat žádný praktický smysl. Inspektoři tuto funkci metodik (resp. její formalistní konsekvence pro službu) nereflektují (viz Kocman 2013).

8. Formalismus jako dokladování

Písemné postupy ale nejsou jedinými doklady, kterými se musejí služby prokazovat. Inspektoři totiž často požadují důkazy „černé na bílém“. Ředitel velké poskytovatelské organizace (a současně inspektor kvality) to vysvětluje následovně

Kontrola v českých zemích funguje jako kontrola dokladová. Oni (úředníci) tlačili ten systém do toho, že je potřeba mít všechno papírově ověřené (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Inspekce přicházejí s jakousi hierarchií druhů evidence (spíše praktikovanou než kodifikovanou), v níž je podepsaný dokument chápán jako nejlepší doklad určité skutečnosti. Rozhovor se zaměstnancem je v této hierarchii níže než papírový dokument:

Byrokratičnost je další problém – v dikci, způsobu kontroly a dokladování. Za bernou minci se nepovažuje rozhovor se zaměstnancem. Vytváříme množství papírů k tomu, abychom něco doložili. Dokladování je nezbytné, ale musí být v rozumné míře (poznámky z výzkumné skupinové diskuse).

Takto vysvětlovala prvenství „papírů“ ředitelka jedné organizace při skupinové diskusi (viz Kocman, Paleček 2012). Přitom například podpis na papíře přináší často mnohem slabší evidenci než jiné skutečnosti, jak ukazuje citát dalšího manažera (viz Kocman, Paleček 2012):

Inspekce nám vytkla, že jsme prokazatelně neseznámili všechny zaměstnance s postupem stížností, protože jsme na to neměli žádný papír s podpisy. Ale zároveň jsme z hlediska inspekce kritérium splnili tím, že všichni klienti s tím seznámení byli - těmi pracovníky. Protože je to (postup vyřizování stížností) součástí smlouvy... Takže teď máme speciální formulář, kam se zaměstnanec podepíše, že to četl. Přestože klienti si tím prošli, všude to visí, byli s tím prokazatelně seznámeni, jak sám inspektor řekl... (poznámky z výzkumné skupinové diskuse).

S ustavováním prvenství tištěného dokumentu jako dokladu skutečnosti souvisí dalším problémem, který se v českých sociálních službách pomalu začíná ohlašovat – písemné vykazování práce s klienty. Upozorňoval na něj jeden z manažerů:

Nepředpokládá se (při inspekci), že všechno, co děláte s klienty, se do papírové podoby převést nedá. To by pak ti asistenti nedělali nic jiného. Oni (inspektoři) chtějí tu práci s tím člověkem. Na druhou stranu, my bychom doložili, že skutečně s tím člověkem pracujeme, vyžaduje to hromadu záznamů (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Zároveň ale rostoucí důraz na vykazování podle manažera nevede ke zvýšení kvality služby. A tedy je formalistní:

Inspekce nevedla k razantnímu zvýšení kvality služeb. Čekal bych, že se zvýší kvalita poskytované služby, nebo že se díky zpětné vazbě zvýší reflexe... U nás to nebylo o kvalitě poskytování služeb, ale o zpřehlednění papírování. Pokračujeme v tom, co jsme dělali, jenom to jinak vykazujeme (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Papírování je problém pocíťovaný i jinými veřejnými službami v jiných zemích, které procházejí reformami kvality. Mnozí profesionálové si stěžují na velkou míru papírování, které je potřeba zejména v souvislosti s auditem kvality (srov. Banks 2004, Power 1997, Strathern 2000). Vykazování práce s klienty se totiž děje hlavně pro potřeby auditu, ne pro praxi samotnou.

Současné standardy českých sociálních služeb nicméně zatím na vykazování práce s klienty formou záznamů o práci s klienty přílišné nároky nekladou. A to z toho důvodu, že víc než na samotný proces případové práce s klientem jsou zaměřeny na to, aby služba měla pro vedení dokumentace o klientech a pro individuální plánování písemná pravidla.¹²

Inspekce ale přece jenom jeden typ dokladu práce s klienty vyžadují. Při kontrole toho, jak služba naplňuje standard o individuálním plánování, požadují jako důkaz existenci vyplněného formuláře individuálního plánu. Z hlediska manažerů služeb může být taková praxe formalistní:

¹² Od roku 2012 do roku 2014 probíhá projekt MPSV zaměřený na revizi standardů a inspekci kvality sociálních služeb (MPSV 2012). V rámci toho projektu se experimentuje se změnou zaměření kontroly směrem ke kontrole práce s klienty. S takovou změnou by se proměnily také tlaky v oblasti "papírování". Snížení tlaku na kontrolu předepisování praxe v metodikách by mohlo být vystředáno nárůstem požadavků na vykazování praxe.

Ty standardy a celý proces okolo inspekci nějakým způsobem směřuje naši pozornost na nějaké aspekty. (...) ten důraz je na to, jestli je ten plán, na přítomnost plánu. A v tom můžeme jet i my, že se zkontroluje, jestli všichni klienti mají plán, protože se blíží inspekce. A budou mít plán všichni. A to, že ten plán je špatný, to už není tak důležité, nebo že se napíše jenom proto, aby byl. Což považuju za neštěstí (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Někdy může být – z hlediska pracovníků služeb – sepisování plánu společně s klientem dokonce vysloveně škodlivé pro klienty:

V tom průvodci (Standardy kvality sociálních služeb - výkladový sborník pro poskytovatele, MPSV 2008c) je napsáno, že ve službě sociální rehabilitace plán být musí. Ale to je výklad! (...) Jestliže se s klientem domluví, co s ním budu dělat, mám to někde zapsané, ale on to nechce vidět, tak si myslím, že je obhajitelná služba, která ne u všech klientů má písemné plány. Ale z toho sborníku vyplývá, že ne! Že musím mít písemné plány u všech klientů, bez ohledu na to, jestli jim papíry vadí nebo ne. (...) Když tady bude paranoidní klient, tak je nesmysl s ním ten plán dělat, protože ho to uvede do zmatku (poznámky z výzkumného rozhovoru).

Standard č. 5 (Individuální plánování průběhu sociální služby) přitom o formálním plánu vůbec nemluví. Definuje základní prvky *aktivit* plánování. „Ale když přijde inspektor, chce vidět plán,“ glosoval to jeden z účastníků skupinové diskuse (viz Kocman, Paleček 2012). To souvisí s pojetím případové práce s klienty, které se v posledních letech v sociálních službách vyvinulo. Jednak díky znění standardu (který mluví o individuálním plánování, nikoli o případové práci), ale především díky tomu, jaký výklad individuálního plánování se v průběhu doby ustálil. Plánovat dnes znamená *sepisovat plán společně s klientem*. Tento koncept je už pevně usazen jak v inspekčních zprávách, tak v praxi služeb, které na jedné straně „sepisují plány“ na předem připravené formuláře, a na druhé straně se potýkají s tím, že je to časově náročné, že je to něco navíc, co ve skutečnosti není pro vlastní práci s klienty potřeba, že to klienty obtěžuje apod. Jinými slovy, takový způsob individuálního plánování často vůbec není přiměřený individuálním potřebám klientů, které by přitom ze své definice měl z(a)jišťovat, ani typu služby. Tyto potíže služeb s individuálním plánováním se dají jednoduše interpretovat jako nedostatek dovedností pracovníků v péči. Problém však neleží jenom na jejich straně, ale také na straně kontroly, která vyžaduje důkazy individuálního plánování právě v podobě plánů. Tím se plány

přesouvají z pozice jednoho z možných nástrojů individuální případové práce s klientem do pozice nejlepších důkazů této práce. Existence těchto „důkazů“ ale automaticky neznamena, že jejich vytváření má praktický smysl v případové práci s klientem.¹³

Potřeba dokladovat různé skutečnosti pro státní kontrolu, spolu se specifickým výkladem toho, co to znamená individuálně plánovat, tedy vedou ke svébytnému typu formalismu: k vytváření „evidencí“ o různých událostech ve službě pro potřeby kontroly. Tyto doklady však nemají žádný jednoduchý vztah ke kvalitě práce s klienty či ke kvalitě procesů potřebných k dobré organizaci služby. Jak ukazují stížnosti poskytovatelů služeb, „byrokratizace“, „papírování“ či „administrativní zátěž“ často pracovníky služeb odvádějí od práce s klienty nebo od toho, co vůbec považují za smysluplnou činnost. Nelze proto říct, že různé typy „dokladů“ jednoznačně dokládají kvalitu (natož aby ji zaručovaly). Naopak jsou s kvalitou péče a s kvalitou organizačních procesů často v napětí.

¹³ Průřez existujícími přístupy k plánování přináší anketa v květnovém čísle v roce 2010 časopis Sociální služby (Anketa 2010) na téma „Obsah a forma individuálního plánování“. Někteří dotazovaní hovoří o plánování, jiní rovnou popisují vlastnosti dobrého plánu.

9. Závěr: formální prvky, formalismus ...a reforma

Je to paradoxní a ironické. Nároku standardů na to, aby služba postupovala podle toho, co si určila ve vlastních pravidlech, můžeme rozumět jako zásadnímu *anti-formalistnímu* požadavku. Ten je pochopitelný v rámci jednoduché logiky: jestliže pracovníci ve službách skutečně postupují podle toho, co si stanovili, jejich písemně definované poslání, cíle, zásady a pracovní postupy nejsou *pouhou formalitou*, nevznikaly *jen pro formu*. V rámci ISO pohledu naopak písemné postupy praxi *vhodně formují*, zajišťují stejný přístup ke všem uživatelům služby (tedy stejně kvalitní „produkt“) a kontrolovatelnost pracovníků. Jak jsme ale viděli v předešlých případech, jednostranný důraz na proceduralizaci služby končí ve formalistních nárocích, které jsou z praktického hlediska poskytování péče problematické.

Nechceme tím ovšem říci, že zapojování formálních prvků – jako jsou písemná pravidla – vede nutně k formalismu. Služby, resp. jakékoli organizace, se bez formálních prvků a bez psaní v obecném slova smyslu neobejdou. I kdyby tedy požadavek inspekce v příkladu ze 7. kapitoly zněl: „udělejte něco s praxí“, služba by tak jako tak hledala kromě nových praktických postupů také nějakou vhodnou *formu* toho, jak je v praxi zajistit. Není jisté, že by to bylo zrovna prostřednictvím metodiky prevence porušování práv. Mohlo by jít třeba o supervizi s nějakým (nejspíš i zapsaným) výstupem, o poradu nad pravidly azylového domu a jejich změnu, o vzdělávání zaměřené na zvládání konfliktních situací atd. Všechno z toho by však nakonec také mohlo skončit jako *pouze formální záležitost*! Supervize by proběhla, ale dohodou z ní vzešlou by se nikdo neřídil; změněná pravidla by pořád byla zneužitelná pro nepřiměřené sankce; vzdělávání by přístup pracovníce nezměnilo atd. Všechno by to byly „formální“ změny, které by neměly potřebný dopad v praxi. A tady se dostáváme k zásadní otázce – kdy se nějaký formální prvek stává formalismem?

K formalismu dochází, pokud orientace na určitý formální prvek nevede ke změně kvality praxe služby nebo pokud tuto praxi naopak zatěžuje, zhoršuje, a přesto se tento formální prvek musí (z různých důvodů) nadále používat. Například když určitý prvek nepřinese nic víc, než „balík formální, papírové práce“, která v samotné práci s klienty nic nezlepší. A to se rozhoduje vždy právě až v konfrontaci s praxí. Nebo ještě jinak: to se rozhoduje v reflexích praktických důsledků formálních prvků, ať už přímo v dané situaci, nebo později při týmové poradě, na supervizi, v debatě s inspektory, či v příspěvku o dobré praxi předneseném na konferenci. *Jestli něco vede při zavádění a*

kontrole standardů k formalismu, je to nedostatek této konfrontace, nedostatek dialogu mezi formou a praxí.

Požadavek formulovaný jako „služba má (dokonalou) metodiku a (přesně) podle ní postupuje“ je prakticky vzato nedosažitelný. V metodice vždy bude něco chybět. Nikdy nepopíše všechno. Vždycky v ní něco zastará. Praxe si vždy bude hledat vlastní cesty nezávisle na předem daných pravidlech. Ale to není špatně. Absolutní soulad mezi metodikou a praxí by tedy ani neměl být v pozici „nedosažitelného *ideálu*“, protože takový soulad žádným ideálem není. Naopak: aby se mohla praxe vyvíjet a aby se mohly zdokonalovat formální nástroje služby, musí mezi nimi panovat v nějaké zdravé míře nesoulad. Podstatné je, aby takové nesoulady byly produktivní. Z reflexe nesouladů pak mohou vyplynout užitečné inovace vlastní práce s klienty, stejně jako užitečné inovace písemných pravidel.

Dobrá praxe se udržuje a vyvíjí skrze *interakci* s (někdy písemnými, jindy nepsanými) pravidly. Nikoli tím, že by byla dopředu dokonale v písemných pravidlech předepsána. Jak tvrdí Timmermans s Epsteinem, „žádné pravidlo neumí přiměřeně zachytit práci potřebnou k provedení předepsaného úkonu. Každý standard je tak současně příliš určitý, a přitom nekompletní. (...) Kutění, opravování, podvracení i obcházení předpisů standardu je nutné k tomu, aby standardy mohly fungovat.“ (Timmermans, Epstein 2010: 81)

Tento závěr lze vztáhnout jak na písemná pravidla konkrétních sociálních služeb, tak na samotné standardy kvality. Předpis nikdy nemůže plně postihnout praxi. A praxe se k předpisu bude vždy vztahovat jen částečně, protože se v ní objevují a vzájemně vyjednávají další logiky a normy. Sociologové Timmermans a Epstein tady vlastně popisují alternativní model vztahu formálních prvků a praxe. Podle jiné sociologické studie umožňuje prosazování standardů (předpisů) dobré praxe jen „aktivní, ne bezduchý přístup“ zúčastněných aktérů ke standardům či normám. Pokud se podle norem postupuje doslova, nejde je vlastně naplnit v jejich smyslu. To proto, že v praxi „se neustále objevují nepředvídané nahodilosti, které ohrožují předepsané postupy. Sestry a lékaři (a v našem případě sociální pracovníci – poznámka autorů), pokud chtějí udržet procedury aktivní, musí proto neustále vynalézat ad hoc řešení“ (Timmermans, Berg 1997: 292).

Inspekční zprávy až příliš často vytykají poskytovatelům služeb nedostatky v písemných pravidlech. A pokud navrhují nějaké změny, jsou orientované právě na

tato pravidla. Inspekce kvality tak vyvíjejí tlak na zlepšování praxe služeb především skrze tlak na zlepšování psaných postupů, tedy formálních prvků služby. Toto pojetí není snad v nějakém principiálním rozporu s tím, jak manažeři postupují, když chtějí měnit praxi služby – také zavádějí nějaké formální prvky. Ale stížnosti řady manažerů nás upozorňují na to, že propojení mezi metodikou a praxí není tak samozřejmé, jak jej předpokládají kritéria standardů a vyžadují inspekce. A že funguje jedině, když jsou formální prvky neustále s praxí konfrontovány. Když se upravují, vyměňují nebo i opouštějí podle toho, jak obstojí v praktických testech, v nichž nejde primárně o dodržení postupu, ale o to, jak určitý prvek (kodifikované) praxe funguje v práci s klienty nebo v chodu organizace.

Tyto „praktické testy“, podstatné pro úspěch inovace, ale nejsou součástí systému, který přináší standardy a inspekce kvality. Naopak, služby jsou tlačeny k přepracovávání metodik, k tomu, aby v nich popsaly „celou“ praxi s tím, že to má jejich skutečnou praxi determinovat. Takový model je však zjednodušený a nerealistický, protože nijak nereflektuje komplikovanou trajektorii, v níž se aktéři s formálními prvky v praxi nějak *potýkají*: snaží se je uplatnit, odporují jim, přizpůsobují se jim a přizpůsobují si je, mění jejich smysl nebo je ignorují a podobně. Právě na této trajektorii se rozhoduje, zda konkrétní formální prvky skutečně udělají požadovanou změnu nebo ne – zda ve výsledku budou či nebudou formalistní. To platí jak o metodikách v jednotlivých službách, tak o standardech, platných pro celou oblast sociálních služeb. A stejně jako může být v praxi konkrétní služby nějaká metodika shledána nefunkční, nepřiměřenou či zbytečnou (a tedy formalistní), mohou se v praxi zvyšování kvality sociálních služeb ukázat jako problematické samotné standardy.

Co z toho všeho plyne pro případnou inovaci systému kvality? Když jeden z účastníků nedávné skupinové diskuze (viz Kocman, Paleček 2012) poznamenal, že „největším problémem standardů jsou inspekce“, poukázal přesně na polovinu problému. Druhou polovinu problému totiž dobře vystihuje teze, která vrací vykopnutý míč zpátky: největším problémem inspekcí jsou standardy. Standardy ovšem za problém běžně považovány nebývají. Při debatách o „zavádění standardů“ většina aktérů, včetně výzkumníků (viz např. Havlíková, Hubíková 2007), samotné znění standardů nijak neproblematizují. Pozornost a výtky povětšinou směřují k *používání* standardů – k tomu, jak špatně standardy chápou a zavádějí poskytovatelé, nebo k tomu, jak

nejednotně je interpretují inspektoři. Standardy samy zůstávají spíše mimo zorný úhel této problematizace.¹⁴

A tak zatímco v roce 1999 bylo vytváření standardů reformním aktem a standardy byly hlavními aktéry reformy, později se synonymem reformy stalo „zavádění“ standardů a od roku 2007 i „kontrola naplňování“ standardů. Role aktérů se tak postupně ujali především poskytovatelé, konzultanti a inspektoři, a standardy se z pozice aktéra reformy dostaly do role nástroje, který je „jenom“ nějak – dobře či špatně - používán. Jenže standardy ve skutečnosti nadále *jednají*. Nějakým způsobem vymezují pole možných (jakkoli svéhlavých) interpretací při inspekcích, zaměřují pozornost poskytovatelů, inspektorů či konzultantů určitým směrem, neustále opakují mantru proceduralizace... Jestliže je potřeba pro zlepšení systému kvality sociálních služeb měnit jednání jednotlivých aktérů, nemělo by se při tom zapomínat ani na standardy. V tomto textu jsme se na problému formalismu pokusili ukázat, že zlepšovat inspekce nelze bez kultivace samotných standardů, stejně jako nestačí změnit standardy, aniž by se kultivovala (skrže pečlivou a trvalou podporu) inspekční praxe. Efektivní změna jednoho si žádá proměnu toho druhého. Konfrontace praxe sociálních služeb se standardy může dobře fungovat jenom tehdy, když budou také standardy skutečně konfrontovány s praxí.

¹⁴ Až na již zmiňované výjimky, viz Hanzl 2008a.

Literatura

- Anketa. 2010. Anketa na téma: Obsah a forma IP. *Sociální služby*, XII, květen 2010: 18-21.
- Banks, S. 2004. *Ethics, accountability, and the social professions*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bednář, M. 2010. Úvod do kvality v sociálních službách. In. *Sborník Rašínovy vysoké školy za akademický rok 2009-2010*. Olomouc: Rašín College, pp. 3-14.
- Bednář, M. 2011. Kvalita nejsou jen standardy kvality sociálních služeb. Příspěvek na konferenci Současnost a perspektiva sociální péče, Litomyšl, 8. a 9. 9. 2011.
- Clarke, J. 1998. Doing the right thing? Managerialism and Welfare. In Abbott, P. & Meerabeau, L. (eds.) *The Sociology of the Caring Professions*. 2nd ed., London: UCL Press, pp. 234-254.
- Dahl, H. M. 2012. Who can be against quality? A new story about home-based care: NPM and governmentality. In Ceci, C., Björnsdottir, K. & Purkis, M.E. (eds.). *Perspectives on care at home for older people*. London: Routledge, pp. 139-157.
- DoH 2001. *National minimum standards for care homes for older people*. London: Department of Health.
- Druhý kulatý stůl. 2006. Druhý kulatý stůl na téma Standardy a inspekce kvality sociálních služeb v režimu nového zákona o sociálních službách. *Rezidenční péče*, 2, 1: 4-6.
- Haicl, M. 2008. Stanovisko inspektora. *Rezidenční péče*, 4, 3: 10-11.
- Hanzl, V. 2008a. Byrokratický a marketingový přístup k hodnocení kvality sociálních služeb, *Rezidenční péče*, 4, 1: 4-5.
- Hanzl, V. 2008b. Inspekce. Ještě horší byrokracie, než se dalo teoreticky předpokládat. *Rezidenční péče*, 4, 2: 4-5.
- Hanzl, V. 2008c. Empatický inspektor, realita a zdravý rozum. *Rezidenční péče*, 4, 1: 4.
- Hanuš, P. 2008. Není byrokracie v nás? *Rezidenční péče*, 4, 1: 6.

Havlíková, J., Hubíková, O. 2007: Rovnoprávný uživatel: nový trend v sociálních službách na bedrech pracovníků pobytového zařízení. *Biograf*, 42: 33-60.

Horecký, J. 2008. *Analýza inspekcí poskytování sociálních služeb* [online]. Dostupné na http://www.horecky.cz/down/spa/analyza_inspekci.pdf.

Horecký, J. 2009. Zrušíme inspekce kvality sociálních služeb? Ne, jdeme dobrým směrem. *Rezidenční péče*, 3: 8-9.

Hradecký, I. 2008. *Manuál implementace standardů kvality v terénních sociálních službách*. Praha: SKOK.

Cháb, M. 2001. *Oponentní posudek materiálu MPSV ČR „Registrační standardy kvality sociálních služeb“*. Praha: Quip. [online]. Dostupné na <http://www.kvalitavpraxi.cz/res/data/000135.pdf>.

Jabůrková, M. a kol. 2000. K problematice standardů a akreditací v sociálních službách (1): Principy a východiska systému. *Sociální politika*, 26, 1: 6-7.

Jabůrková, M. (red.). 2007. *Od paragrafů k lidem. Analýza situace v oblasti sociálních služeb po přijetí nového zákona o sociálních službách*. Praha: SKOK.

Kocman, D. 2012. *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb ve výzkumu reformy sociálních služeb: rešerše výzkumu zavádění standardů kvality sociálních služeb*. Praha: Quip.

Kocman, D. 2013a. *Quality matters: re-formatting the boundaries of care in Czech social care policy (PhD Thesis)*. Canterbury: University of Kent.

Kocman, D. 2013b. Jaká je role metodiky v hodnocení kvality sociálních služeb? *Sociální služby*, 5: 30-31.

Kocman, D., Paleček, J. 2011. *Poskytování služeb, které jsou kvalitní a dostupné z hlediska uživatele: závěrečná zpráva z kvalitativního výzkumu*. [online]. Dostupné na http://www.ipkktransformace.cz/projekt/Documents/kvalit_vyzkum.pdf.

Kocman, D., Paleček J. 2012. *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu*. Praha: Quip. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/14146/C1_zprava.pdf

Konopásek, Z. 1998. *Estetika sociálního státu: O krizi reprezentace (nejen) v sociálním zabezpečení*. Praha: G plus G.

Malin, N. (ed.) 2000. *Professionalism, Boundaries and the Workplace*. London: Routledge.

Mátl, O., Jabůrková, M. 2007. *Kvalita péče o seniory. Řízení kvality dlouhodobé péče v ČR*. Praha: Galén.

Mikšovská, D. 2007. *Zavádění personálních standardů kvality sociálních služeb do praxe v zařízení Zvoneček*. (diplomová práce). Praha: Katedra řízení a supervize, FHS UK.

MPSV 2002a. *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV.

MPSV. 2002b. *Zavádění Standardů kvality sociálních služeb do praxe: Průvodce poskytovatele*. Praha: MPSV [online]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5964/pruvodce.pdf>.

MPSV. 2003. *Bílá kniha v sociálních službách: Konzultační dokument*. Praha: MPSV. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf.

MPSV 2006. *Vyhláška č. 505/2006 Sb. ze dne 15. listopadu 2006, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách*. Praha: MPSV.

MPSV. 2007. *Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti*. Praha: MPSV. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/3858/Koncepce_podpory.pdf.

MPSV. 2008a. *Metodika MPSV k provádění inspekci poskytování sociálních služeb*. Praha: MPSV. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/6894/metodika_inspekci.pdf.

MPSV. 2008b. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb*. Praha: MPSV. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf.

MPSV. 2008c. *Standardy kvality sociálních služeb - výkladový sborník pro poskytovatele. Výstupy z tematických diskusních setkání a práce odborných týmů pro jednotlivé oblasti Standardů kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/5966/4_vykladovy_sbornik.pdf.

MPSV. 2010. *Konzultační den specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb MPSV, 8.2.2010*. Praha: MPSV. [online]. Dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/9251/zapis_080210.pdf.

MPSV. 2012. *Inovace systému kvality sociálních služeb*. [online]. Dostupné na www.mpsv.cz/cs/11748.

NVF. 2001. *Hodnocení kvality služeb poskytovaných v ústavech přímo řízených MPSV*. Praha: Národní vzdělávací fond.

Power, M. 1997. *The Audit Society*: Oxford: Oxford University Press.

Shaw, I. 1995. The quality of mercy: The management of quality in the personal social services. In Kirkpatrick, I. and Lucio, M. (eds.). *The Politics of Quality in the Public Sector*. London: Routledge, pp. 128-150.

Shore, C., Wright, S, and Perro, D. (eds.). *Policy Worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power*. New York: Berghahn.

Simon, H. 1947. *Administrative Behaviour*, Illinois: Free Press.

Smith, G. and May, D. 1993. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. In Hill, M. (ed.) *The Policy Process: A Reader*. Harlow: Pearson Education, pp. 163-174.

Strathern, M. (ed.) 2000. *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics, and the academy*. New York: Routledge.

Timmermans, S., Berg, M. 2003. *The Gold Standard. The Challenge of Evidence-based Medicine and Standardization in Health Care*. Philadelphia: Temple University Press.

Timmermans, S., Berg, M. 1997. Standardization in Action: Achieving Local Universality through Medical Protocols. *Social Studies of Science*, 27, 2: 273-305.

Timmermans, S., Epstein, S. 2010. A World of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standards and Standardization. *Annual Review of Sociology*, 36: 69–89.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

O autorech

Jan Paleček je sociolog. Věnoval se výzkumu psychiatrické péče, studiu náboženských zjevení, zabývá se výzkumem reformy a deinstitucionalizace sociálních služeb. Pracoval v sociálních službách s lidmi s duševní nemocí. V sociálních službách působí také jako inspektor kvality, lektor a konzultant.

David Kocman je sociolog. Zabývá se výzkumem manažerizmu v sociální a zdravotní péči. Působí jako výzkumný asistent na University of Leicester. Dříve také pracoval v sociálních službách, naposledy jako case manager.