



evropský
sociální
fond v ČR



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Jaká je role metodiky v hodnocení kvality sociálních služeb?

Autor: David Kocman¹

Individuální projekt Ministerstva práce a sociálních věcí „**Inovace systému kvality sociálních služeb**“, v rámci něhož realizuje občanské sdružení INSTAND, ve spolupráci s o. s. QUIP, SKOK a JOB stejnojmennou veřejnou zakázku, má za cíl aktualizovat existující rámec zajištění kvality sociálních služeb. Výstupem projektu budou návrhy změn zákona o sociálních službách a prováděcí vyhlášky, nové metodiky a další koncepční materiály související s tématem kvality v sociálních službách.²

Jednou z klíčových aktivit projektu je revize standardů kvality sociálních služeb a zákonných povinností poskytovatele. V rámci této aktivity zapojení odborníci nově zformulovali tzv. „povinnosti“ poskytovatelů, tedy to, jak mají služby fungovat a k čemu mají dospívat. Spolu s tím navrhli nové rozproštění těchto „povinností“ do kritérií standardů kvality, registračních podmínek a dalších paragrafů zákona o sociálních službách (zejména §§ 2, 3 a 88). V rámci tohoto návrhu začal také vznikat nový model dělby práce mezi inspekcí, která by se v budoucnosti měla zaměřit na kvalitu případové práce s uživateli sociální služby – tedy na vlastní provádění sociální práce v rámci sociálních služeb, a kontrolou prováděnou registrujícím orgánem. Ta by měla být zacílená na náležitosti chodu a řízení služby. Debaty pracovních skupin stejně jako reflexe poskytovatelů a inspektorů se v rámci projektu opakovaně upínají k otázce hodnocení kvality – jak pracovat s kritérii standardů, jak nastavit celý model kontroly a hodnocení, jak stabilizovat výklady a postupy hodnotitelů. V tomto textu nabízím příspěvek do této debaty reflexí zdánlivě neproblematického prvku, jakým jsou pracovní postupy (nebo také metodiky), které sociální služby vypracovávají pro různé oblasti své činnosti. Tvrdím, že v roce 2006 metodiky získaly novou roli v hodnocení kvality sociálních služeb a spolu s tím se objevily nové, nezamýšlené dopady na poskytovatelský sektor, jimž se teprve nyní učíme rozumět.

Kritéria publikovaná v roce 2006 jako součást vyhlášky č. 505/2006 Sb. vnesla do světa sociálních služeb důležitý požadavek – nutnost „mít metodiku a postupovat podle ní“.³ Tato nutnost byla tehdy vtělená do všech tzv. „procesních standardů“, které měly podle svých tvůrců definovat kvalitu práce s klienty sociálních služeb. Dnes si poskytovatelé i inspektoři stěžují na přebujelost praxe psaní metodik v sociálních službách. Říkají, že psaných postupů a pravidel je tolik, že se v nich zaměstnanci stejně pořádně nevyznají.⁴ V principu přitom manažeři služeb vidí metodiku jako ušlechtilý nástroj efektivního řízení, proti kterému nelze téměř nic namítnout: zajišťuje kontinuitu postupů a jejich relativní stabilizaci. Metodika je v práci poskytovatelů důležitým prvkem dělání dobré praxe zejména v období po nástupu „manažerizmu“ ve veřejných službách v osmdesátých letech 20. století, kdy se „služba“ stala nositelem kvality namísto do té doby tradičního jednotlivce – „profesionála“. V manažerizovaném světě současné sociální politiky je to právě „služba“, kdo garantuje kvalitu, zaměstnanci jsou zaměnitelní.

Role metodik se ale v systému kvality sociálních služeb trochu pozměnila v roce 2006 spolu se změnou znění kritérií standardů. „Mít metodiku a postupovat podle ní“ se ve znění standardů z roku 2002 neobjevuje. Požadavek na psané postupy zazněl pouze v některých z jejich kritérií. Až v roce 2006 se zdánlivě „technický“ požadavek na tvorbu metodik a jejich dodržování stal prvním z kritérií všech tzv. procesních standardů. Tato

¹ David Kocman je sociolog. Zajímá se o proměny sociálních služeb. Pracuje jako výzkumný asistent na Univerzitě v Leicesteru. Je členem pražského Centra pro výzkum a inovace v sociálních službách. S řešiteli projektu „Inovace systému kvality“ spolupracuje jako koordinátor analytických aktivit.

² Více o celém projektu je možné zjistit na <http://www.mpsv.cz/cs/11748>.

³ Viz Kocman, Paleček, 2013. Změna ve znění kritérií standardů je patrná srovnáme-li verze kritérií standardů z roku 2002 (MPSV 2002) a 2006 (MPSV 2006). Autorství změny je předmětem trvající debaty, která odkazuje k roli legislativního odboru MPSV. Porozumět roli tohoto skrytého aktéra je klíčové pro analýzu tvorby sociální politiky. Legislativní odbor ze své definice aktivní roli při tvorbě politik nemá. Praxe ale ukazuje, že „pouhý technický servis“ může vést k důležitým obsahovým posunům a nastolování nových, tvůrci politik nezamýšlených důsledků.

⁴ Kocman, Paleček 2012. Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu. Praha: MPSV.

změna vedla k velké změně v požadavcích na hodnocení kvality sociálních služeb, a zpětně k narůstajícímu tlaku na psaní metodik ve službách. Došlo ke dvěma nechtěným posunům. Jednak splynuly v jedno dvě odlišné definice využití metodik: původní role metodiky coby nástroje řízení v organizaci se nepozorovaně prolнула s rolí metodiky při hodnocení služby a stala se nepostradatelným nástrojem inspektorů. Vložením požadavku na tvorbu a dodržování metodik do kritérií standardů – a tím do mechanismu hodnocení – došlo také ke druhému posunu. Nepozorovaně se proměnil předmět hodnocení inspektorů: kvalita se začala hodnotit v prvé řadě jako míra dodržování metodik.

Změna ve znění kritérií se záhy stala zcela přirozenou potřebou při hodnocení. Inspektoři běžně hovoří o tom, že hodnotí (nebo alespoň chtějí hodnotit) praxi poskytování sociálních služeb. Přitom si již nedovedou představit, že by takové hodnocení šlo dělat jinak než skrze metodiky.⁵ Na jednom z konzultačních setkání v rámci projektu „Inovace systému kvality sociálních služeb“ zazněla metafora hodnocení babiččiny bábovky. Inspektoři jakoby trvali na tom, že není možné říct, jestli je bábovka dobrá nebo ne jinak než posouzením receptu, podle kterého byla připravená. Realita inspektorské práce přitom ukazuje, že inspektor může vyhodnotit praxi jako „kvalitní“ a současně metodiky jako „nekvalitní“, nebo opačně.⁶ Může dospět k závěru, že hodnocená služba „je dobrá, ale má to špatně napsané“, a stejně tak může dospět k tomu, že „praxe je špatná, i když postupují podle toho, co mají v metodikách“. Tyto komentáře inspektorů napovídají, že hodnocení praxe se (v takovém případě) neděje na základě metodiky, ale že inspektor hodnotí praxi a metodiku paralelně – je schopný dojít k závěru o práci s klienty bez toho, že by k takovému hodnocení nutně potřeboval metodiku. O co ale potom jde, když inspektoři říkají, že potřebují mít k ruce metodiky, a že jen díky metodikám je možné hodnotit praxi? Inspektoři při hodnocení metodiky využívají – kritéria jim to jasně ukládají. Děje se tak ale jiným způsobem, než jak o tom pak mluví. Metodika přichází vhod při inspekční návštěvě, která se vyznačuje informačním deficitem. Inspekce se typicky děje mimo každodenní situace pomáhání. Hodnotitelé nejsou ve službě přítomní dlouhodobě a musí se spolehnout na datové zdroje, které o praxi nějak vypovídají. Využívají rozhovory, někdy pozorování, a díky požadavku kritérií také metodiky. O rozhovorech ale inspektoři tvrdí, že zaměstnanci i klienti často líčí, jak je všechno skvělé. Metodika je v současném systému pro inspektory nepostradatelný záznam o praxi – paradoxně o praxi, která se „má stát“. Psané postupy jsou součástí metody hodnocení, kde vystupují jako zdroj dat, nikoliv jako nevyhnutelný prvek hodnotící formule. Když si inspektoři nedovedou představit hodnocení služby jinak než skrze metodiky, je to zejména proto, že jim kritéria nedávají k ruce jiné psané informace o praxi. Pokud připustíme, že nevyhnutelnost se váže k informačnímu deficitu, revize modelu hodnocení se stává lépe uchopitelná: pro hodnocení případové práce s klienty (tedy praxe, která „se stala“) by byly daleko validnějším zdrojem informací záznamy o poskytované službě.⁷

Těsné propojení metodik s inspekcí kvality sociálních služeb má ještě další rozměr v realitě sociálních služeb. Poskytovatelé opakovaně připomínají, že trpí nadbytkem psaní metodik a pravidel. Inspektoři na to odpovídají, že služby píšou metodiky kvůli sobě a kvůli kvalitě práce s klienty; pokud „něco“ v metodikách chybí, problém je v kvalitě služby. Detailní rozepisování metodik přitom spíše vyplývá z postavení metodik jako základního informačního zdroje inspektorů, nikoliv z potřeb manažerů služeb. Existující systém totiž umožňuje inspektorům „vidět“ poskytování služby při četbě metodik. Jak to shrnula při debatě jedna inspektorka: metodiky dělají 50 procent hodnocení. Jestliže dobrému manažerovi by mohlo stačit (alespoň v principu) pro stanovení dobré praxe pár vět, které by vhodně doplňoval dalšími nástroji a metodami řízení, inspektor, aby mohl „dobře vidět“ fungování služby, potřebuje daleko víc než jen pár vět – daleko víc. Aby inspektor při četbě „viděl“ dobrou (nebo špatnou) praxi, potřebuje její detailní popis, potřebuje ji mít dopodrobna rozepsanou. Bez detailního popisu nemůže zhodnotit, jestli je služba dobrá nebo špatná. Proto také inspektoři požadují neustálé rozšiřování již popsaného v metodikách. Psaní metodik ještě narůstá, když inspektor navrhuje změny a zlepšení – požaduje (nejprve) korekce a doplnění v metodikách. Potřeba „mít všechno rozepsané“ je tak primární potřebou inspektorů v existujícím rámci hodnocení kvality. Inspektoři přitom tuto potřebu nereflktují. Na námítky poskytovatelů mají jedinou odpověď, která jejich potřeby při hodnocení skrývá za manažerské potřeby řízení – služba nemůže bez detailní metodiky dělat kvalitní práci.

⁵ Kol. 2013. Podněty z konzultací k souboru materiálů „Změny povinností poskytovatelů vč. nového znění standardů kvality sociálních služeb“. Praha: QUIP-Společnost pro změnu.

⁶ Kocman, Paleček 2013. Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření.

⁷ Současně je dobré mít na paměti, že záznamy o službě také nejsou neproblematickým svědectvím o každodenní praxi. Jsou to v první řadě reprezentace, které nelze jednoduše považovat za „zrcadla“ reality pomáhání.