



Oponentský posudek na Analýzu
dostupnosti specializovaných
sociálních služeb pro osoby
ohrožené domácím a genderově
podmíněným násilím v ČR

Červen 2021

PhDr. Branislava Marvánová Vargová



1. Úvod

Tento posudek je oponenturou materiálu Analýza dostupnosti specializovaných sociálních služeb pro osoby ohrožené domácím a genderově podmíněným násilím v ČR (dále také „Analýza“) v rámci projektu Rozvoj systému sociálních služeb, reg. č. CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0003739, který je financován z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost. Analýza vznikla pro potřeby Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“), které je zadavatelem této veřejné zakázky. Dodavatelem je společnost Moore Czech Republic, s.r.o. (dále též „Zpracovatel“).

Zadání a zpracování této Analýzy je zároveň dílčím plněním jednoho z úkolů opatření č.9 Akčního plánu prevence domácího a genderově podmíněného násilí na léta 2019-2022, jehož gestorem je MPSV.

V roce 2017 byla Úřadem vlády zpracována Analýza dostupnosti specializovaných pobytových sociálních služeb pro dospělé oběti domácího násilí, jejíž výsledky poukázaly na nedostatek specializovaných míst pro oběti domácího násilí v pobytových sociálních službách. Vzhledem k tomu, že analýza z roku 2017 se zaměřovala pouze na pobytové sociální služby, bylo za účelem formulace efektivních opatření pro oblast ochrany a podpory osob, jež jsou ohroženy domácím a genderově podmíněným násilím (včetně dětí) potřebné provést komplexnější analýzu dostupnosti všech specializovaných sociálních služeb pro osoby ohrožené domácím a genderově podmíněným násilím (ambulantních, pobytových, krizových, terénních), která by zahrnovala detailnější informace ze všech krajů ČR.

Posudek se zaměřuje zejména na celkové zhodnocení analýzy, formální posouzení, zhodnocení naplnění cílů předloženého materiálu, silných stránek analýzy, doporučení k případnému dalšímu rozpracování a posouzení využitelnosti výsledků analýzy v praxi.

Autorka posudku působí více než 20 let v přímé péči o oběti domácího násilí. V současné době je vedoucí odborného sociálního poradenství pro oběti domácího násilí v rámci Informačního a poradenského centra ROSA. Je předsedkyní Výboru pro prevenci domácího násilí a násilí na ženách, členkou Rady vlády pro rovnost žen a mužů a členkou Rady vlády pro lidská práva. Od roku 2018 byla dvakrát zvolena členkou správní rady mezinárodní sítě organizací pro oběti domácího násilí WAVE Network.

2. Formální posouzení

Z hlediska obecného formálního posouzení je Analýza zpracována velmi precizně, přehledně a strukturovaně. Textovou část doplňuje množství grafů a kartogramů, jež jsou přehledně popsány a kategorizovány. Zdroje informací jsou řádně citovány a bibliografie obsahuje tuzemské i zahraniční zdroje relevantní ke zpracování Analýzy a naplnění jejích cílů. Pouze na několika málo místech se objevují drobné překlepy,



případně chybějící interpunkce (např. str.36: § 199 ntz „týrání osoby žijící ve společném obydlí“).

Na začátku Zpracovatel uvádí základní údaje, přehledné manažerské shrnutí a v úvodu vytyčuje základní cíle a vymezuje okruh oblastí a osob, na které se analýza zaměřuje.

Určitý nesoulad lze spatřovat z formálního hlediska v tom, jak je definován hlavní cíl analýzy v jednotlivých kapitolách (konkrétně v kapitole 2 Manažerské shrnutí, kapitole 3 Úvod a kapitole 9 Závěr). V kapitole 3 Úvod je hlavní cíl analýzy definován takto: „Hlavním cílem této Analýzy je zjistit, jaká je situace z hlediska kvality a dostupnosti v poskytování specializovaných služeb pro osoby ohrožené domácím násilím a genderově podmíněným násilím v ČR (včetně služeb pro děti ohrožené násilím v rodině) a jakým způsobem je v českém systému sociálních služeb naplněn požadavek, jenž vychází z Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. února 2014 obsahující doporučení Komise o boji proti násilí páchanému na ženách (2013/2004(INL)), podle kterého by mělo být bezpečné ubytování ve specializovaných ženských azylových domech dostupné regionálně, a to v počtu jednoho rodinného místa na 10 000 obyvatel,“ (str.10).

Jako jeden z dalších cílů Analýzy je pak formulován cíl „posouzení dostupnosti a kvality specializovaných sociálních služeb pro osoby ohrožené domácím násilím a genderově podmíněným násilím v ČR, a to v jednotlivých krajích České republiky“ (str.10).

V kapitole 2 Manažerské shrnutí (str. 5) a v kapitole 9 Závěr (str.174) však uvádí Zpracovatel shodně jako hlavní cíl právě výše jmenovaný další cíl Analýzy: „Hlavním cílem Analýzy dostupnosti specializovaných sociálních služeb pro osoby ohrožené domácím a genderově podmíněným násilím v ČR bylo zjistit, jaká je situace z hlediska kvality a dostupnosti v poskytování specializovaných služeb pro osoby ohrožené domácím násilím a genderově podmíněným násilím v jednotlivých krajích ČR.“

Z obsahového hlediska se však Analýza zabývá naplněním všech výše jmenovaných cílů (viz níže), což je pro výsledky Analýzy a doporučení klíčové a tento nesoulad lze nahlížet jako formální nedostatek.

Před vlastními výsledky dotazníkového šetření mezi poskytovateli sociálních služeb s registrovanou cílovou skupinou oběti domácího násilí a šetřením mezi pracovníky krajských úřadů (kapitola 6) Zpracovatel předkládá teoretickou a statistickou část, jež zahrnuje teoretické vymezení problematiky domácího a genderově podmíněného násilí z hlediska používané terminologie, legislativního rámce problematiky domácího násilí a přehled relevantních primárních a dalších zdrojů informací, z nichž Zpracovatel dále vychází a pracuje s nimi. Zpracovatel dále přináší souhrn zjištění z aktuálních výzkumů v oblasti domácího a genderově podmíněného násilí.

V kapitole 5 Zpracovatel předkládá přehled statistických dat týkajících se problematiky domácího a genderově podmíněného násilí v ČR (včetně porovnání prevalence tohoto jevu u nás a v zahraničí), dále pak zásahů OSPOD, statistických dat Policie ČR a data



o sociálních službách pro cílovou skupinu oběti domácího násilí podle Registru poskytovatelů sociálních služeb z pohledu kapacitní dostupnosti (podkapitola 5.3.) a geografické dostupnosti (podkapitola 5.4.) z pohledu vzdálenosti do místa poskytování služby a také z pohledu přepravního času automobilem do místa poskytování sociální služby.

Z formálního hlediska lze strukturu této kapitoly pochopit, jedná se vesměs o statistická data, avšak pro lepší přehlednost z pohledu čtenáře by bylo možná vhodnější část 5.3. a část 5.4. více oddělit, například formou samostatné kapitoly tak, aby bylo na první pohled zjevnější, že se jedná o základní vstupní data, z nichž se bude dále vycházet při posuzování dostupnosti specializovaných sociálních služeb pro danou cílovou skupinu v souladu se stanovenými cíli Analýzy.

Metodologie sběru dat a výsledky dotazníkového šetření mezi poskytovateli sociálních služeb s registrovanou cílovou skupinou oběti domácího násilí a výsledky šetření mezi pracovníky krajských úřadů pro účely Analýzy jsou popsány v kapitole 6.

V kapitole 7 se Zpracovatel zabývá otázkou specializace sociálních služeb v kontextu domácího a genderově podmíněného násilí, přičemž předkládá návrh kritérií dané specializace, na jejichž základě poté analyzuje jejich kapacitní a geografickou dostupnost sociálních služeb pro danou cílovou skupinu.

Na základě provedené analýzy relevantních dat, výzkumů, zákonných norem, koncepčních materiálů, formulovaných a výsledků vlastního šetření mezi poskytovateli sociálních služeb a zástupci krajských úřadů Zpracovatel v kapitole 8 formuluje 14 doporučení, jejichž realizace může přispět ke zvýšení dostupnosti a kvality specializovaných sociálních služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí v České republice.

Závěr:

Z formálního hlediska lze Analýzu hodnotit jako vysoce kvalitně a odborně zpracovanou, přehlednou, naplňující požadavky na materiál tohoto typu.

3. Obsahová stránka

3.1. Naplnění cílů, výzkumný vzorek a použitá metodologie

K naplnění cíle „zjistit, jaká je situace z hlediska kvality a dostupnosti v poskytování specializovaných služeb pro osoby ohrožené domácím násilím a genderově podmíněným násilím v ČR (včetně služeb pro děti ohrožené násilím v rodině)“ zvolil Zpracovatel v návaznosti na Analýzu dostupnosti specializovaných pobytových sociálních služeb pro dospělé oběti domácího násilí (Úřad vlády, 2017) metodu dotazníkového šetření mezi poskytovateli sociálních služeb s registrovanou cílovou skupinou oběti domácího násilí. Dále pak Zpracovatel využil metodu individuálních strukturovaných rozhovorů se zástupci krajů. V neposlední řadě pak z hlediska možnosti posouzení specializace jednotlivých sociálních služeb Zpracovatel



identifikoval na základě rozboru tuzemských i zahraničních koncepčních a strategických dokumentů, které se specializací sociálních služeb pro cílovou skupinu oběti domácího a genderově podmíněného násilí zabývají, 28 kritérií pro určení specializace sociálních služeb pro osoby ohrožené domácím a genderově podmíněným násilím.

3.1.1. Dotazníkové šetření mezi poskytovateli sociálních služeb s registrovanou cílovou skupinou oběti domácího násilí

Zvolená metodologie dotazníkového šetření je v souladu s vytyčenými cíli Analýzy. Celkem bylo osloveno 259 poskytovatelů sociálních služeb pro registrovanou cílovou skupinu oběti domácího násilí. Výzvou dotazníkových šetření bývá míra návratnosti. Tu se Zpracovatel snažil zvýšit opakovanými výzvami k vyplnění dotazníku a popisem významu Analýzy v úvodním textu. Návratnost dotazníkového šetření mezi poskytovateli sociálních služeb byla i po opakovaných výzvách 47,1 %, přičemž míra návratnosti významně variovala v závislosti na druhu služby i na kraji, ve kterém se služba nachází. Z hlediska druhu služby byly nejméně zastoupeny noclehárny (0 %), služby sociální rehabilitace (0 %), sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče (0 %). Ze zkušeností z praxe mohu říci, že tento služeb obecně není vhodný jako forma specializované služby výlučně pro danou cílovou skupinu, jelikož se zaměřují zejména na jiné typy nepříznivých životních situací. To nevyklučuje, že v souhrnu nepříznivých životních situací u jednotlivých uživatelů a uživatelek služby mohou u některých z nich identifikovat také situaci domácího násilí, ale obecně nemívají nastavené specifické postupy práce s oběťmi. V zájmu zvýšení výpovědní hodnoty Analýzy, dalšího zajištění kvality a dostupnosti specializovaných služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí v praxi a také z pohledu Zadavatele i krajů by bylo do budoucna užitečné realizovat šetření / výzkum právě u služeb, u kterých byla nižší návratnost, a ověřit předpoklad, zda nízká návratnost může souviset s tím, že určitá část služeb i přesto, že má registrovanou cílovou skupinu oběti domácího násilí, s touto cílovou skupinou specificky nepracuje, systematicky výskyt této nepříznivé životní situace u svých klientek a klientů nezjišťuje a v důsledku toho ani nenaplnuje jejich specifické potřeby. Otázkou také zůstává, zda nebyla neochota vyplnit dotazník motivována také obavou některých poskytovatelů sociálních služeb z rizika hodnocení kvality poskytované služby ze strany Zadavatele (MPSV) či nedůvěrou ve způsob výsledného použití vyplněných informací/dat. Zde je však důležité dodat, že Zpracovatel na všech relevantních místech uváděl, že výsledky dotazníkového šetření budou anonymizovány a anonymizaci dat také důsledně dodržoval, což je patrné i z vlastního textu analýzy.

Zpracovatel v rámci naplnění stanovených cílů Analýzy čelil nesnadnému úkolu – vymezit kritéria, podle kterých by bylo možné definovat specializovanou službu pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí. Současná česká právní úprava (zejména klíčová norma v této oblasti, kterou je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) totiž pojem „specializovaná služba“ neukotvuje a sociální služby takto nerozděluje. Velmi oceňuji, že Zpracovatel při stanovování kritérií specializace vycházel z dostupných tuzemských i zahraničních zdrojů, a kromě stanovení a popisu



jednotlivých kritérií definoval také jejich působnost (na jaké formy či druhy sociálních služeb je dané kritérium aplikovatelné), obligatornost, váhu a požadovanou hodnotu nutnou pro splnění daného kritéria.

Odpovědi respondentů v dotazníkovém šetření tak byly dále posuzovány z hlediska toho, do jaké míry odpovídají naplňování jednotlivých kritérií specializace sociální služby pro cílovou skupinu oběti domácího násilí. Určitým limitem dotazníkového šetření bývá již zmíněná návratnost. Z hlediska míry specializace mohlo být v tomto případě analyzováno 47,1 % registrovaných sociálních služeb s cílovou skupinou oběti domácího násilí. I tento vzorek však odhalil vysokou variabilitu míry specializace a je důležitým zjištěním z hlediska Zadavatele i jednotlivých krajů a nastavování krajských sítí. Další otázkou zůstává posouzení kvality specializovaných služeb. Přestože poskytovatel splňuje/nespĺňuje požadavky na specializaci pro danou cílovou skupinu, může být kvalita poskytovaných služeb velmi odlišná. V této souvislosti by jistě bylo značným přínosem, pokud by bylo možné navázat na tuto Analýzu kvalitativním šetřením mezi poskytovateli s hlubší analýzou kvality naplňování jednotlivých kritérií specializace. Formulovaná kritéria specializace sociálních služeb pro danou cílovou skupinu by mohla tvořit klíčovou strukturu pro nastavení budoucího kvalitativního výzkumu.

Co se týče dostupnosti služeb, Zpracovatel předkládá přehlednou analýzu a kartogramy zobrazující jednak dostupnost všech služeb s registrovanou cílovou skupinou oběti domácího násilí a dále pak poskytuje také přehled dostupnosti těch služeb, jež byly vyhodnoceny jako specializované. Míra návratnosti dotazníků a návazná možnost identifikace specializovaných služeb pak představuje určitý limit i z hlediska posouzení dostupnosti specializovaných služeb, což je jeden z hlavních cílů Analýzy. Jako kritéria pro posouzení dostupnosti byly zvoleny vzdálenost do místa poskytování služby (v kilometrech) a časová dostupnost (čas potřebný k dojezdu při využití automobilu). Z toho pohledu je potřeba připomenout, že mnoho klientek a klientů spadajících do cílové skupiny oběti domácího násilí nemusí mít pro účely dopravy do specializované služby automobil, proto považují toto kritérium za spíše orientační, nicméně je pochopitelné, že analýza možností dopravního spojení (MHD, vlaky, autobusy) a výpočet trvání doby potřebné k dojezdu do dané specializované služby je nad rámec možností této Analýzy a v průběhu času podléhá změnám, jež souvisí se změnami v jízdním řádu a dopravní obslužnosti. Za užitečné považují také zohlednění dostupnosti služeb z hlediska propustnosti/nepropustnosti krajů, jelikož v praxi mohou existovat určitá omezení pro uživatele služby v případě, že chce vyhledat službu v jiném kraji (zejména u bytových sociálních služeb).

3.2. Využitelnost výsledků Analýzy v praxi

Analýza významným způsobem přispívá ke zpřehlednění poskytovaných sociálních služeb pro registrovanou cílovou skupinu oběti domácího násilí. Předložená zjištění jsou klíčová pro Zadavatele a jednotlivé kraje zejména z pohledu efektivního nastavení systému sociálních služeb tak, aby pro všechny oběti domácího a genderově



podmíněného násilí byla zajištěna kvalitní, specializovaná a místně i časově dostupná pomoc a podpora, a to bez ohledu na to, v které části republiky/kraje žijí.

Oceňuji, že při posuzování kritérií specializace Zpracovatel vycházel primárně z potřeb cílové skupiny. Díky tomu může Analýza významně přispět ke zkvalitnění poskytovaných sociálních služeb a nastavení efektivního modelu pomoci.

Předložená Analýza přináší z hlediska dostupnosti specializovaných služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí zmapování „bílých míst“, tedy míst, kde je dostupnost nízká / služby nejsou dobře dostupné. Tato klíčová zjištění jsou důležitá pro nastavování krajských sítí sociálních služeb.

Předložená kritéria specializace pak mohou být dále využita jak Zadavatelem, tak i jednotlivými kraji při auditu sociálních služeb pro danou cílovou skupinu a nastavení efektivního způsobu jejich udržitelného a předvídatelného financování. Zadavatel ani kraje nemají přesně vyčísleno, jaké finanční náklady vyčleňují na specializované sociální služby pro tuto cílovou skupinu. Přitom právě identifikace specializovaných služeb, zajištění předvídatelného financování, popsání bílých míst na mapě pomoci a jejich zaplnění může významným způsobem přispět k efektivnímu zacílení financování pomoci obětem domácího a genderově podmíněného násilí.

Identifikovaná kritéria pro specializované služby pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí by bylo možné využít také jako určité vodítko v případě nové registrace sociálních služeb pro danou cílovou skupinu.

Jak již bylo nastíněno, do budoucna by bylo vhodné provést kvalitativní výzkum kvality specializovaných sociálních služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí. V takovém případě by bylo přínosné zapojit do šetření nejen poskytovatele služeb, případně jejich zřizovatele, ale také oběti samotné tak, aby byl zohledněn i jejich hlas a potřeby.

Výstupy a zjištění ohledně specializace sociálních služeb by bylo možné využít také při plnění úkolu realizace osvětové kampaně zaměřené na informování veřejnosti o dostupnosti sociálních služeb pro osoby ohrožené domácím a genderově podmíněným násilím a jejich děti Akčního plánu prevence domácího a genderově podmíněného násilí na léta 2019-2022.

4. Celkové zhodnocení, souhrn

Analýza je po formální stránce zpracována velmi precizně, přehledně a kvalitně. Předkládá důležité informace o dostupnosti specializovaných sociálních služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí. Velmi oceňuji způsob, kterým se Zpracovatel zhostil výzvy definovat kritéria specializace služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí, která doposud v České republice chyběla. Díky tomu bylo možné zmapovat bílá místa v dostupnosti specializovaných služeb.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



Rozvoj
Systému
Sociálních
Služeb

Velkým přínosem Analýzy je zpracování 14 doporučení, jejichž realizace relevantními aktéry by významným způsobem přispěla ke zvýšení dostupnosti a kvality specializovaných sociálních služeb pro oběti domácího a genderově podmíněného násilí v České republice. Analýza je v tomto ohledu důležitým podkladem pro další zlepšování pomoci a doporučuji, aby s jejími výsledky byli seznámeni členové a členky Výboru pro prevenci domácího násilí a násilí na ženách, Rada vlády pro rovné příležitosti žen a mužů, ale také Rada vlády pro lidská práva, jelikož problematika domácího násilí a násilí na ženách je jednou z nejrozšířenějších forem porušování lidských práv. Za důležité považuji také to, aby s jejími závěry a výstupy byli seznámeni členové a členky Komise Rady AKČR pro sociální věci.

Svým přínosem se jedná o unikátní studii nejen z hlediska České republiky, ale doporučuji její překlad (minimálně) do anglického jazyka, aby mohla sloužit jako inspirace i pro další země.

K předložené Analýze nemám další výhrady a doporučení.