

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej

**Dlaczego zmiana modelu jest potrzebna
i jak ją przeprowadzić. Raport ESN.**

 www.esn-eu.org

Samodzielność
i godność

Wizja i
przywództwo

Żyć pośród
ludzi, jak inni

Grupa robocza ESN
Komitet doradczy
wysokiego
szczebla



Co ważniejsze:
człowiek czy
budynek?

Każdy ma
prawo do życia
w społeczności

Możliwość
dokonywania
wyborów

Integracja
społeczna dla
wszystkich



Tworzenie modelu pomocy środowiskowej

Dlaczego zmiana modelu jest potrzebna
i jak ją przeprowadzić. Raport ESN.

ZAANGAŻOWANIE W POMOC ŚRODOWISKOWĄ

Rozwój pomocy środowiskowej to dla European Social Network (ESN) ważny wątek w wieloletnim planie pracy, który jest od 2008 r. finansowany przez Komisję Europejską. W 2011 r. ESN uruchomił pierwszy program szkoleniowy dla samorządów terytorialnych w nowych państwach członkowskich „Zarządzanie zmianą: rola władz samorządowych w procesie deinstytucjonalizacji”. Na szczęblu europejskim ESN angażuje się w działania Europejskiej Grupy Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej.

Niniejszy raport, napisany przez Dorotę Tomalak (specjalistę ds. rozwoju i polityki) we współpracy ze Stephenem Barnetttem (kierownikiem merytorycznym) i Johnem Halloranem (dyrektorem ESN), powstał w oparciu o materiały, przykłady dobrych praktyk i wskazówki przekazane przez grupę roboczą ESN ds. pomocy środowiskowej (2009-2010) oraz komitet doradczy wysokiego szczebla. ESN dziękuje obu formacjom za ich zaangażowanie w pracę nad raportem na wszystkich etapach jego przygotowań.

O ESN

European Social Network skupia ludzi odpowiadających za kształtowanie i świadczenie lokalnych usług socjalnych w całej Europie, którzy chcą uczyć się od siebie i dzielić wiedzę oraz doświadczeniami w tworzeniu skutecznych rozwiązań politycznych i praktycznych. Podobnie jak zrzeszeni w ESN członkowie wierzymy, że publiczne służby socjalne mogą realnie wpływać na poprawę stanu życia najbardziej potrzebujących członków naszych społeczności poprzez świadczenie wysokiej jakości usług socjalnych.

Opublikowane przez European Social Network, 2011

Victoria House

125 Queens Road

Brighton BN1 3WB

Wielka Brytania

FINANSOWANIE ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

European Social Network otrzymuje wsparcie w ramach programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej PROGRESS (2007–2013).

Program jest realizowany przez Komisję Europejską, a został ustanowiony w celu finansowego wspierania celów Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans. Działania w ramach programu przyczyniają się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w wymienionych wyżej dziedzinach.

Program został opracowany na 7 lat i jest skierowany do wszystkich zainteresowanych stron, które mogą pomóc w ukształtowaniu odpowiednich i skutecznych przepisów oraz polityki w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych w całej UE-27, na obszarze EFTA-EOG oraz w krajach kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE.

Dla osiągnięcia wyznaczonych celów PROGRESS 2007–2013 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>) finansuje:

- Analizy i badania w dziedzinie zatrudnienia, solidarności społecznej i równości szans.
- Monitorowanie i raporty dotyczące wdrażania unijnego prawodawstwa i rozwiązań w dziedzinie zatrudnienia, solidarności społecznej i równości szans.
- Przepływ informacji, wiedzy i rozwiązań politycznych pomiędzy państwami członkowskimi w kwestiach dotyczących priorytetów i celów Unii Europejskiej.
- Włączenie w debatę zainteresowanych stron i całego społeczeństwa.

Więcej na temat programu PROGRESS: www.ec.europa.eu/progress



Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko jej autorów i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną.

PODZIĘKOWANIA

Autorzy pragnęliby złożyć wyrazy podziękowań członkom grupy roboczej ds. rozwoju pomocy środowiskowej za opracowanie profili ich krajów oraz dyskusje, które pomogły nadać kształt temu raportowi.

Zsolt Bugarszki	Instytut Pracy i Polityki Socjalnej	Węgry
Aleksandra Čalošević	Fundusz Innowacyjności Społecznej Serbia	Serbia
Bruno Forti	Region Veneto	Włochy
Cate Hartigan	Zarząd Służby Zdrowia	Irlandia
Mikael Johansson	Szwedzki Związek Dyrektorów Socjalnych (FSS)	Szwecja
Ralitsa Petrova	Miasto stołeczne Sofia	Bułgaria
Radka Soukupová	Unia Czeskich Miast i Miasteczek (SMO CR)	Czechy
Guido Verschaeren	Flamandzki Związek Dyrektorów Socjalnych (VVOS)	Belgia

Więcej opracowań i materiałów tej grupy można znaleźć na stronie: <http://www.esn-eu.org/towards-community-care>.

Specjalne podziękowania należą się obecnym i byłym członkom komitetu doradczego wysokiego szczebla przy ESN, w składzie: John Bowis, Virginia Bras Gomez, Štefan Čulík, Bo Könberg, Maria Nadaždyova, Jan Pfeiffer, Władysław Sidorowicz i Agnes Simonyi, którzy szczerze obdarzali nas radą i wsparciem przy przygotowywaniu tej publikacji, jak również podczas kształtowania całego programu ESN dotyczącego rozwoju pomocy środowiskowej.

European Social Network ponosi odpowiedzialność za wszelkie pomyłki lub nieścisłości, jakie mogły znaleźć się w tym opracowaniu.

SPIS TREŚCI

Przedśłowie	9
Streszczenie raportu	12
Słowniczek podstawowych terminów	15
Wstęp	17
Część I. Kluczowe argumenty	19
Część II. Inicjowanie procesu	31
Część III. Realizacja zmiany	43
Co dalej?	62
Bibliografia	65

Notatki:

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

PRZEDSŁOWIE

Drodzy Czytelnicy,

European Social Network od lat angażuje się w działania na rzecz deinstytucjonalizacji rozumianej jako przechodzenie od modelu opieki instytucjonalnej do wsparcia w środowisku. Poza pracą na forum grupy roboczej i komitetu doradczego wysokiego szczebla ESN pracuje również z Europejską Grupą Ekspertów na Rzecz Pomocy Środowiskowej, która podnosi świadomość struktur unijnych i doradza państwom członkowskim, jak korzystać z funduszy strukturalnych w celu finansowania projektów deinstytucjonalizacyjnych. Niedawno ESN uruchomił pierwszy program szkoleniowy dla uczestników z Czech, Polski, Słowacji i Węgier.

ESN reprezentuje samorządy terytorialne, które planują, kreują, finansują i nierzadko również świadczą usługi socjalne, zarówno w instytucjach jak i w środowisku. Odejście od modelu instytucjonalnego i zapewnienie mieszkańcom instytucji samodzielności w normalnych domach nie może się udać bez zaangażowania ze strony władz lokalnych i regionalnych.

Niniejszy raport ma za zadanie przyczynić się do lepszego zrozumienia, czym jest pomoc w środowisku i jakie są jej prawne, społeczne, ekonomiczne i polityczne zalety.

Z poważaniem,

John Halloran
Dyrektor Generalny
European Social Network

Notatki:

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej



www.esn-eu.org

Streszczenie
raportu

Słowniczek
podstawowych
terminów

Wstęp



STRESZCZENIE RAPORTU

Przesłanie

Przeobrażenie systemu opieki z instytucjonalnej w środowiskową jest wskazane i - mimo trudności - wykonalne, jeśli wszyscy włączą się w ten proces. Ośrodki naukowo-badawcze, instytucje unijne i państwa członkowskie mogą przyczynić się do sukcesu deinstytucjonalizacji promując ideę zmiany w świadczeniu usług. ESN głęboko wierzy w wizję Europy, w której wszyscy ludzie mają prawo do jak najbardziej normalnego życia w ramach własnej społeczności.

Wstęp

Jesteśmy częścią społeczności lokalnej, żyjemy w otoczeniu rodziny, sąsiadów i znajomych. To normalne dla większości z nas życie nie jest jednak możliwe dla 1,2 miliona osób niepełnosprawnych, 300 tysięcy osób chorych psychicznie i 150 tysięcy dzieci¹, które przebywają na stałe w instytucjach pobytowych. Przełamanie dominacji instytucjonalnego modelu opieki to jedno z najważniejszych wyzwań dla Europejskiego Modelu Społecznego.

Kluczowe argumenty

Argumenty przemawiające za pomocą środowiskową opierają się na świadectwach użytkowników usług, prawach człowieka, wartościach pracy socjalnej oraz badaniach ekonomicznych.

Świadectwa byłych użytkowników usług potwierdzają, że chociaż instytucje dostarczają fizycznego bezpieczeństwa, zapewniają dach nad głową i wyżywienie, to

nie dają ani dobrego samopoczucia, ani poczucia przynależności do społeczności lokalnej. Co najważniejsze – mieszkańcy instytucji odgradzeni są od więzi rodzinnych, które w naturalnych, domowych warunkach dawałyby im bezcenne poczucie, że są otoczeni miłością i szacunkiem przez najbliższych krewnych i przyjaciół. Jak ujął to jeden z byłych klientów instytucji: „*nawet kromka chleba smakuje lepiej w domu*”.

Międzynarodowe **zasady i prawa człowieka** równie jasno opowiadają się za pomocą środowiskową. Szacunek dla wrodzonej godności, autonomia jednostki i prawo do podejmowania niezależnych wyborów są powszechnie uznanymi prawami, których nie powinno się odmawiać nikomu ze względu na wiek, niepełnosprawność czy choroby psychiczne.

Praca społeczna opiera się na szacunku dla wrodzonej godności i wartości życia ludzkiego. Opieka instytucjonalna zbyt często pozbawia ludzi godności narzucając ścisłą hierarchię i posłuszeństwo wobec wewnętrznych reguł i nie bierze pod uwagę tego, czy służą one użytkownikom usług i pomagają im w zaspokajaniu ich potrzeb.

Kodeks etyczny pracy społecznej jednoznacznie opowiada się za pomocą środowiskową, która broni ludzkiej niezależności i promuje uczestnictwo w życiu społecznym, przede wszystkim dostrzegając w każdym świadczeniobiorcy człowieka wraz z jego potrzebami, preferencjami i mocnymi stronami.

Argumenty natury ekonomicznej napotykają trudności w dotarciu do świadomości decydentów politycznych i świadczeniodawców, którzy nierzadko są przekonani, że tylko duże placówki opieki stacjonarnej mogą zapewniać korzyści skali i być opłacalne. Dowody naukowe sugerują

¹ EKSS, 6-8 lipca 2011 Warszawa, prezentacja Jana Pfeiffera, moderatora sesji plenarnej dotyczącej przechodzenia do modelu środowiskowego, dostępna (w j. angielskim) na: <https://esn-conference.org/sites/default/files/Jan%20Pfeiffer.pdf>.

jednak, że pomoc środowiskowa nie musi być droższa niż opieka w instytucjach. Wręcz okazuje się bardziej efektywna, jeśli weźmie się pod uwagę lepszą jakość życia użytkowników usług.

Inicjowanie procesu

Model środowiskowy ma szanse powodzenia, jeśli oparty jest o jasną wizję, którą świadczeniobiorcy pomogli nakreślić, realizowaną przez władze samorządowe i liderów w środowisku zawodowym.

Nakreślenie wizji deinstytucjonalizacji oznacza stworzenie obrazu wspólnoty terytorialnej, w której ludzie nie muszą już mieszkać w instytucjach, ale otrzymują niezbędne usługi i świadczenia w miejscu zamieszkania. Taka wizja może być potężnym źródłem inspiracji i powinna leżeć u podstaw wszystkich decyzji dyktowanych przez proces zmian.

Prawdziwym wyzwaniem dla służb socjalnych jest zmiana optyki z systemowej na jednostkową, gdzie uwagę skupia na sobie konkretny człowiek, a nie infrastruktura usług. Kluczową rolę w tym procesie odgrywa **przywództwo w środowisku zawodowym**. Tu nacisk położony jest na potrzeby klienta, a nie zarządzanych budynków. Kierownicy ośrodków muszą być przygotowani ponieść koszty tworzenia nowych usług i szkolenia personelu, jednocześnie utrzymując płynność finansową instytucji w okresie przejściowym. To kosztowne podwójne **finansowanie** wymaga szczegółowego planu i uważnego zarządzania procesem zmiany.

Proces transformacji nie może się udać bez **zaangażowania użytkowników usług, ich rodzin, personelu i całej docelowej wspólnoty**. W jednej z zasad, którymi proces ten powinien się kierować, Europejski Raport Grupy Ekspertów² wskazuje:

„Użytkownicy (i ich rodziny) powinni być pełnoprawnymi partnerami w procesie transformacji. Powinni aktywnie uczestniczyć na etapie planowania, tworzenia, świadczenia i ewaluacji usług”.

Głos rodziny często przeważa szalę na rzecz pomocy instytucjonalnej lub środowiskowej. **Pracownicy instytucji** również powinni być od samego początku zaangażowani w proces oraz mieć dostęp do szkoleń, które pozwoliłyby im kontynuować karierę zawodową w środowisku.

Znaczenie ma także **postawa społeczności lokalnej**, której częścią mieliby się stać mieszkańcy instytucji. Otwarte, tolerancyjne wspólnoty, sąsiedzi, lokalne przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe mogą w dużym stopniu wspomóc integrację społeczną i proces usamodzielniania się klientów pomocy społecznej.

Realizacja zmiany

Istnieje kilka kluczowych elementów, które są niezbędne do zapewnienia skutecznego i skoordynowanego świadczenia usług pomocy społecznej w środowisku.

Strategiczna ocena lokalnych potrzeb i planowanie to proces identyfikujący obecne i przyszłe potrzeby socjalne i zdrowotne wspólnoty terytorialnej, w oparciu o dane socjoekonomiczne i opinie mieszkańców. W systemie instytucjonalnym strategiczne planowanie ogranicza się na ogół do kwestii dyscypliny budżetowej i zapełnienia obiektów. W modelu środowiskowym przeważa dogłębna analiza potrzeb i preferencji użytkowników, na podstawie której oferta usług dopasowywana jest do popytu.

Dostęp do informacji i poradnictwa jest niezbędny każdemu, kto może potrzebować wsparcia lub opieki. Instytucjom łatwiej jest się promować ze względu na ich ustaloną formę i

² Europejska Grupa Ekspertów na Rzecz Pomocy Środowiskowej, powołana do życia przez Komisarza Władimira Szpidlę, przygotowała raport dotyczący transformacji usług z instytucjonalnych na świadczone w społeczności lokalnej w

2009; raport dostępny jest w polskiej wersji językowej na: http://www.mhe-sme.org/assets/files/publications/reports/Spidla_Polish.pdf

przewidywalność: rozmiar, liczba pracowników, lokalizacja i portfolio usług pozostają niezmiennie latami. Często też budynek zajmowany przez instytucję jest znany okolicznym mieszkańcom, a adres łatwo przywołać z pamięci w chwili potrzeby. Usługi środowiskowe są z natury bardziej rozproszone i mniej zakorzenione w zbiorowej świadomości. Ich dyrekcje muszą się jeszcze nauczyć, w jaki sposób szeroko komunikować zaufanie, bezpieczeństwo i zaangażowanie w poprawę jakości życia klientów usług.

Indywidualną oceną potrzeb zajmują się najczęściej specjaliści (lub multidyscyplinarne zespoły) pracujący ze świadczeniobiorcą i jego rodziną nad rozpoznaniem potrzeb i wspólną decyzją, jak najlepiej można je zaspokoić poprzez indywidualny plan pomocy. W instytucjach ocena potrzeb jest na ogół przeprowadzana przez pracownika, który ocenia potrzeby jedynie w odniesieniu do tego, co dana placówka oferuje. W modelu środowiskowym stosuje się kompleksową ocenę sytuacji. Każdy klient usług traktowany jest indywidualnie jako osoba, która ma mocne i słabsze strony, a także życzenia i obawy mogące prowadzić do różnych rozwiązań i pakietów świadczeń.

Dostępność usług określa stopień, w jakim są one w stanie sprostać popytowi. Listy rezerwowe oraz różnice między gęstością sieci usług w środowisku miejskim i wiejskim mogą odzwierciedlać problemy związane ze strategicznym planowaniem lub finansowaniem. Dostępność usług powinna być regularnie sprawdzana przez władze lokalne oraz urzędy odpowiedzialne za planowanie i finansowanie usług. Pozwoli to na bieżącą korektę wieloletnich planów lokalnych.

W modelu środowiskowym **wybór** jest podstawowym pojęciem i nie ogranicza się jedynie do wyboru między różnymi dostawcami podobnej usługi czy różnymi służbami, ale tego, jak każdy człowiek chce

kształtować swoje życie. W instytucjach wybór często sprowadza się do decyzji, które usługi oferowane przez placówkę wybrać. Pogląd, że instytucje zapewniają szerszy wybór został podważony przez raport Europejskiej Grupy Ekspertów w 2009 roku. Podkreślono w nim, że identyczne traktowanie mieszkańców instytucji ogranicza ich prawo wolnego wyboru i narzuca im obowiązujące schematy.

Celem transformacji systemu pomocy na model środowiskowy powinna być poprawa **jakości życia użytkowników usług**, mierzona jako całkowite dobre samopoczucie jednostki ludzkiej, na które składa się sfera emocjonalna, społeczna i fizyczna. W instytucjach pojęcie jakości rozumiane jest jako przestrzeganie reguł określonych przez ustawodawcę, takich jak stosunek liczby personelu do klientów czy rozmiar pomieszczeń. Z kolei w modelu środowiskowym nacisk kładzie się na potrzeby i życzenia użytkowników i do nich dostosowuje się usługi. Dzięki temu łatwiej jest zadbać o świadczeniobiorcę w sposób całościowy, uwzględniający wszystkie płaszczyzny jego potrzeb.

Pobyt w instytucji położonej często w innym mieście czy regionie to rozłąka z domem rodzinnym, ograniczone kontakty ze światem zewnętrznym, krewnymi i przyjaciółmi. Opieka instytucjonalna dzieli ludzi na lepszych i gorszych, stygmatyzuje i izoluje użytkowników usług od reszty społeczeństwa. Natomiast pomoc w środowisku wspiera ludzi jak najdłużej w ich własnych wspólnotach lokalnych, stwarzając warunki do możliwie najpełniejszej **integracji społecznej**. Sukces tego ambitnego przedsięwzięcia zależy od stopnia koordynacji, skuteczności i wzajemnych powiązań między usługami od tych najbardziej podstawowych do najbardziej wyspecjalizowanych.

SŁOWNICZEK

Nie istnieje jedna, powszechnie uznana definicja „instytucji” lub „pomocy środowiskowej”. W literaturze przedmiotowej używa się różnych definicji, najczęściej specyficznych dla niepełnosprawności lub problemów zdrowia psychicznego. Raport koncentruje się również na dzieciach i osobach starszych wymagających opieki, zatem w całym tekście zastosowano poniższe definicje robocze, aby ułatwić czytelnikowi zrozumienie stosowanej terminologii:

Użytkownik usług. Świadczeniobiorca. Klient.

Tymi słowami określane są w raporcie osoby, które żyją w instytucjach zapewniających im opiekę lub we wspólnocie lokalnej i wymagające wsparcia w codziennym życiu. Cztery podstawowe grupy użytkowników pojawiające się w tym opracowaniu to osoby z niepełnosprawnością, z problemami zdrowia psychicznego, dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej i zależne osoby starsze.

Usługi w środowisku. Pomoc środowiskowa. Wsparcie środowiskowe.

To różne formy pomocy, wsparcia i opieki, które umożliwiają ludziom przezwyciężenie lub łatwiejsze życie z ich problemami, chorobami, niepełnosprawnością czy skomplikowaną sytuacją życiową. „Środowisko” oznacza tutaj normalną społeczność lokalną i przywodzi na myśl życie wśród ludzi, a nie w izolacji. Usługi środowiskowe widziane są jako najlepszy sposób na to, aby użytkownik mógł brać udział w życiu społecznym i mieć kontrolę nad swoim życiem. W przypadku dzieci opiekę środowiskową rozumie się jako „*najbardziej zbliżoną do opieki rodzinnej i takiej, gdzie społeczność lokalna angażuje się w proces wychowawczy. Rodziny zastępcze,*

biologiczne i niebiologiczne są przykładami takiej opieki”.³

Instytucja w tym raporcie to każda placówka długiego pobytu, do której ludzie trafiają na skutek zalecenia lekarza, pracownika socjalnego lub wyrokiem sądu i w której mieszkają oraz mają świadczone usługi opiekuńcze na czas nieokreślony. Placówki najczęściej posiadają część sypialną, socjalną i wspólne sanitariaty. Mieszkańcy mogą mieć prywatne sypialnie, dzielić pokoje z pojedynczymi osobami lub sypiać w wieloosobowych salach. Pracownicy socjalni i personel medyczny jest zatrudniony przez instytucję i na miejscu świadczy usługi mieszkańcom. Instytucje charakteryzują się ujednoliconymi wnętrzami, dekoracjami i rutynową procedurą. WHO definiuje instytucje dla dzieci niepełnosprawnych intelektualnie następująco:

- Domy dla stosunkowo dużej liczby niespokrewnionych ze sobą osób, zmuszonych do wspólnego życia.
- Odizolowane od społeczności i dające niewielkie możliwości na integrację społeczną i normalne codzienne doświadczenia oraz interakcje.
- Przedłużające się okresy separacji od rodziny, przyjaciół i środowiska dziecka.
- Zorganizowane, rutynowe zajęcia, nie biorące pod uwagę indywidualnych potrzeb i zainteresowań dziecka.
- Izolacja od społeczeństwa ze względu na niepełnosprawność lub przewlekłą chorobę.⁴

Instytucja może występować pod wieloma nazwami, np.: placówka długiego pobytu,

³ Better Care Network: narzędzia i słowniczek (ang.): <http://bettercarenetwork.org/BCN/Toolkit/Glossary/index.asp>.

⁴ WHO Europa, Lepsze zdrowie, lepsze życie: dzieci i młodzież z niepełnosprawnością intelektualną, EUR/51298/17/PP/3, listopad 2010, s. 4.

centrum, dom pomocy społecznej, placówka opiekuńczo-wychowawcza, szpital (psychiatryczny), szkoła specjalna (z internatem), dom spokojnej starości, dom dziecka i inne.

Kultura instytucjonalna to sformułowanie zaproponowane przez Europejską Grupę Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej do opisanego zespołu cech charakterystycznych dla instytucji. Zdaniem EGE elementy zewnętrzne (jak kraty w oknach, bramy, lokalizacja na odludziu) to jedynie najbardziej widoczne wyznaczniki instytucji, ale niekoniecznie najważniejsze. Bardziej istotne są kryteria wewnętrzne, takie jak: 1) depersonalizacja (pozbawienie cech indywidualnych); 2) sztywność rutyny (wyznaczone pory na spacer, jedzenie i inne zajęcia, niezależnie od osobistych preferencji czy potrzeb); 3) „taśmowe” traktowanie ludzi (grupowo, bez poszanowania prywatności czy indywidualności); 4) dystans społeczny (wyznaczający status pracowników w odniesieniu do klientów).⁵

Deinstytucjonalizacja (przejście do systemu pomocy środowiskowej) odnosi się do zmian w sposobie pomagania osobom potrzebującym. Potrzeby mieszkańców instytucji powinny być przeanalizowane, a ich głos wysłuchany, zanim zostaną podjęte decyzje o ich (przyszłym) życiu w nowym otoczeniu, odpowiadającym ich potrzebom i preferencjom i zapewniającym wsparcie, którego potrzebują. *„To nie jest seria wydarzeń, ale proces, który nigdy się nie kończy. Nie chodzi tu o wyprowadzanie ludzi z budynków zwanych instytucjami, ale o proces, w którym pomaga się ludziom*

*odzyskać lub uzyskać kontrolę nad ich życiem i zintegrować się społecznie.”*⁶

Normalizacja zakłada, że ludzie z niepełnosprawnością intelektualną powinni mieć zapewnione warunki życiowe, które w możliwie największym stopniu przypominają życie reszty społeczeństwa, z możliwością zawierania przyjaźni, mieszkania we własnym mieszkaniu, wchodzenia w związki z innymi ludźmi, pracowania i studiowania oraz spędzania wolnego czasu w dowolny sposób.⁷

Indywidualne planowanie pomocy to wypracowane przez środowisko osób niepełnosprawnych intelektualnie podejście, które zakłada, że osoby niepełnosprawne są ekspertami, jeśli chodzi o ich własne życie i to one powinny przejąć kontrolę nad planowaniem pomocy, jakiej potrzebują.⁸ Wymaga to *„nieustannego wsłuchiwanie się w aspiracje danej osoby i pracy nad tym, jak je realizować z pomocą rodziny i przyjaciół”*.⁹

Personalizacja wyznacza nowy kierunek myślenia o pomocy i opiece. Punktem wyjścia jest jednostka z jej mocnymi i słabymi stronami, cechami charakteru, preferencjami i marzeniami, które muszą mieć centralne miejsce w procesie identyfikowania potrzeb i dokonywania wyborów o rodzaju świadczonej pomocy, aby użytkownik mógł wieść takie życie, jakie chce. Wymaga to dogłębnego przeobrażenia systemu pomocy społecznej, tak aby w ramach wszystkich procedur i usług personel umiał przyjmować punkt widzenia użytkownika jako kluczowy.¹⁰

⁵ Raport Europejskiej Grupy Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej, powołanej do życia przez Komisarza Władimira Szpidłę, dotyczący odejścia od opieki instytucjonalnej na rzecz świadczeń w społeczności lokalnej. Dostępny w polskiej wersji językowej na: http://www.mhe-sme.org/assets/files/publications/reports/Spidla_Polish.pdf.

⁶ Henderson J., Krótkie opracowanie dotyczące greckiego programu reform deinstytucjonalizacyjnych (niepublikowane).

⁷ Baldock J., Manning N., Vickerstaff S., Polityka socjalna, wydanie trzecie, Oxford University Press 2007, p. 473.

⁸ Ibid.

⁹ Collins Słownik Pracy Socjalnej, ed. Pierson J., Thomas M., HarperCollins Publisher 2006.

¹⁰ SCIE, seria wydawnicza „Rzuć okiem” nr 41 z kwietnia 2011r., „Personalizacja: wpływ ustawy o równości 2010”: <http://www.scie.org.uk/publications/atagance/atagance41.asp>.

WSTĘP

Przechodzenie od opieki instytucjonalnej do pomocy środowiskowej to jedno z głównych wyzwań stojących przed Europejskim Modelem Dobrobytu (obok takich problemów jak starzenie się społeczeństw, ruchy migracyjne, bezrobocie czy ubóstwo dziecięce). Transformacja, o której mówimy, nie jest wyzwaniem łatwym, na dodatek utrudnia ją:

- Brak powszechnie uznawanej definicji instytucji.
- Brak wiarygodnych, oficjalnych danych dotyczących liczby i wielkości instytucji oraz osób je zamieszkujących.
- Założenie, że jest to wyłącznie problem nowych państw członkowskich, gdzie instytucje stanowiły podporę systemu opieki w czasach komunizmu.
- Założenie, że instytucje są odpowiednim miejscem do życia dla osób potrzebujących, ponieważ są tam bezpieczne i objęte właściwą opieką.
- Przekonanie, że choć transformacja systemu pomocy społecznej jest potrzebna, to jednak niewykonalna.

W ostatnich latach podjęte zostały wysiłki, aby wyeliminować część z tych barier.

W odpowiedzi na trudności związane z brakiem powszechnie uznanej **definicji instytucji** raport Europejskiej Grupy Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej (EGE) proponuje roboczą wersję, opartą o trzy kluczowe cechy:

- „Użytkownicy są odizolowani od społeczności lokalnej i zmuszeni żyć razem.
- Użytkownicy nie mają dostatecznej kontroli nad swoim życiem i decyzjami, które ich dotyczą.

- Wymogi instytucji mają pierwszeństwo nad indywidualnymi potrzebami klientów.”¹¹

Orientacyjna **liczba osób żyjących w instytucjach** pojawia się w licznych opracowaniach. Wspomniany wyżej raport wskazuje jednak, że „*aktualna liczba osób przebywających w instytucjach jest trudna do oszacowania ze względu na brak wiarygodnych danych, aczkolwiek na pewno jest to kilka milionów*”¹². Większość dostępnych danych nie pochodzi z oficjalnych statystyk, ale jest zdobywana na zasadzie dobrowolnego raportowania, co może rodzić zastrzeżenia wobec ich dokładności. Analizy porównawcze dotyczące poszczególnych krajów, nie mówiąc już o międzynarodowych, ujawniają pojawiające się różnice odnośnie tego, jakie dane są gromadzone i analizowane, a także który szczebel administracji lub jej sektor (zdrowie, edukacja, sprawy społeczne) jest za to odpowiedzialny.

Rozmiar instytucji (zarówno w „starej” jak i „nowej” Europie) wynosi statystycznie – wg delegatów na seminarium ESN w 2009 r. – około 120 łóżek.¹³ Instytucje w północnej i zachodniej Europie zapewniają lepsze warunki bytowe i proporcje personelu do użytkowników, ale – cytując powyższą definicję – „*izolują użytkowników od reszty społeczności*” i „*nie dają im wystarczającej kontroli nad ich życiem*”.

Szkodliwe przekonanie, że „ludzie potrzebujący” (z braku lepszego określenia) są zależni od otoczenia i muszą być chronieni i otoczeni opieką przez ekspertów, jest stopniowo podważane przez organizacje

¹¹ Ibid, p. 8.

¹² Ibid, p. 5.

¹³ Sondaż przeprowadzony wśród członków ESN nt. deinstytucjonalizacji i rozwoju pomocy środowiskowej w 2009 r.: <http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=400>.

użytkowników. Dodatkowe argumenty dostarczają wyniki reform dające klientom usług socjalnych większą kontrolę nad ich życiem i pozwalające im mieszkać we własnych domach. Władimir Szpidla, były komisarz europejski ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Wyrównywania Szans, pisał:

„Istnienie instytucji opiekuńczych było przez dziesięciolecia dowodem na to, że nasze społeczeństwa nie pozostawiają osób potrzebujących bez dachu nad głową, wyżywienia, odzienia i opieki. Ale czy ten model wsparcia to jest wszystko, co rozwinięte społeczeństwa Europy mają do zaoferowania w XXI w.?”¹⁴

Instytucjonalny model opieki niewątpliwie można opisać odwołując się do rozmiarów czy lokalizacji placówek, ale najbardziej uderza w nim to, jak odzwierciedla nasze myślenie o ludziach mieszkających w instytucjach. Nawet jeśli systemowi instytucjonalnemu przyświecały dobre intencje, dziś jest już

wiadome, że mieszkańcy instytucji mogą wieść stosunkowo normalne życie w zwyczajnych domach, jeśli tylko odpowiednie środki zainwestowane zostaną w niezbędne usługi.

Jednak mimo dowodów na to, że taka normalizacja jest możliwa, wciąż pokutuje pogląd, że instytucje są zbyt mocno zakorzenione, aby się ich pozbyć, a zmiana systemu jest za trudna. Sceptycy argumentują, że przejście do systemu pomocy środowiskowej jest zbyt skomplikowane, żeby mogło się powieść, a same usługi środowiskowe zbyt kosztowne, aby móc je utrzymać. W tym raporcie dowodzimy, że deinstytucjonalizacja jest pożądana i mimo trudności zdecydowanie wykonalna. Opisujemy, jakie wyzwania i trudności stoją na jej drodze i w jaki sposób mogą być pokonane, by położyć kres masowemu społecznemu wykluczeniu niektórych grup, które powinny tak jak większość móc cieszyć się normalnym życiem w społeczności lokalnej.

¹⁴ Przedmowa do Raportu Europejskiej Grupy Ekspertów, op.cit., p. 2.

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej



www.esn-eu.org

Część I:
Kluczowe
argumenty



CZĘŚĆ I

Kluczowe argumenty

Istnieje cały szereg powodów, dla których warto odejść od opieki instytucjonalnej w kierunku pomocy środowiskowej. W naszym raporcie wybraliśmy najważniejsze 4 grupy argumentów: pierwszy i najważniejszy z nich

1. Świadczenia użytkowników usług

Liczne świadectwa byłych użytkowników usług obnażają wady instytucjonalnego modelu opieki i wyraźnie pokazują, jak bardzo życie w instytucji różni się od „normalnego życia”. Są instytucje, które robią co w ich mocy dla nierzadko poważnie niepełnosprawnych klientów: otaczają ich solidną opieką i dają namiastkę wolności, jednak sprowadza się ona jedynie do wyboru zajęć. Negatywne doświadczenia przedstawione w tej części raportu niekoniecznie są lub były udziałem wszystkich klientów usług świadczonych przez instytucje. Niektórzy z nich mogą z rozrzewaniem wspominać szczególnie lubianego opiekuna czy przyjaciół, która rozkwitła w murach danego ośrodka. Jednak nawet nowoczesne instytucje, w których panują doskonałe warunki, świetnie wyposażone i z dobrze wyszkolonym personelem, nie są w stanie zapewnić „normalności”. Nie umożliwiają normalnych, codziennych czynności, jakie są udziałem każdego człowieka, żyjącego pośród innych ludzi, robiącego zakupy, gotującego, chodzącego na spacer, jednym słowem – spędzającego czas w dowolnie wybrany przez siebie sposób.

Ten podrozdział prezentuje komentarze byłych użytkowników usług instytucjonalnych, aby pokazać rozdzźwięk między życiem w instytucji a życiem w społeczności. Zobrazowana w ten sposób sytuacja w niektórych krajach może należeć do

to opinie użytkowników usług, następnie zapisy międzynarodowych praw człowieka oraz kodeksu etycznego pracy socjalnej, a na zakończenie argumenty natury ekonomicznej.

przeszłości. Jednak w innych państwach jest to ciągle aktualny stan dotyczący określonych regionów lub poszczególnych sektorów usług.

Świadectwo byłej mieszkanki instytucji dla osób niepełnosprawnych umysłowo w Holandii dobitnie pokazuje, jak życie w takich placówkach jest odległe od tego, które uważamy za „normalne”:

„Kiedy wprowadziłam się do instytucji w Vijvervreugd, czułam się, jakbym była w szpitalu nie będąc przy tym chora. Personel nosił białe lekarskie fartuchy. Spaliśmy w 11-osobowych salach. Nie mieliśmy żadnego prywatnego miejsca i cały czas spędzaliśmy z grupą. To, co dla mnie było najgorsze, to wspólne kąpiele. Jestem raczej wstydliwa, ale musiałam, jak wszyscy, kąpać się codziennie. Staliśmy w kolejce nago, czekając na swoją kolej. A po myciu personel kazał nam wkładać piżamę. Spróbuj sobie wyobrazić, że w wieku 20 lat musiałam już od 5 po południu siedzieć w piżamie.”¹⁵

Obecnie była klientka holenderskiej instytucji mieszka samodzielnie i pracuje w kwiaciarni.

Opisana sytuacja ukazuje nie tylko różnice między życiem w placówce opieki i poza nią, ale też uzmysławia, jak bardzo istotna jest

¹⁵ Van Loon, J., Van Hove, G., Emancypacja i samostwierdzenie osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz zmniejszania instytucji, [w:] Niepełnosprawność i społeczeństwo, 16 (2), 2001, str. 233-254; <http://www.arduino.nl/english/index.asp>.

niezależna, indywidualna ocena potrzeb. Młoda kobieta nie potrzebowała opieki instytucjonalnej, co udowadnia jej obecne niezależne życie. Osoba, która skierowała ją do Vijvervreugd, nie przyjrzała się jej talentom ani możliwościom, tylko skoncentrowała na tym, że jest niepełnosprawna i w związku z tym kwalifikuje się do opieki stacjonarnej w tej konkretnej placówce. Jeden z podrozdziałów trzeciej części tego raportu został w całości poświęcony niezależnej ocenie potrzeb.

Opieka instytucjonalna jest często krytykowana za pozbawianie ludzi wpływu na ich własne życie. Jeden z mieszkańców bułgarskiej instytucji zapytany o swój pobyt w niej, odparł:

„Panie (pracownice społeczne) wiedzą o rzeczach, o które mnie pytasz, mają moje dokumenty. One tu dowodzą. Nie wiem, czy pojedziemy znowu na wycieczkę nad morze. Jeśli panie się zgodzą, to może pojedziemy. Panie czasami mówią nam o koncertach odbywających się w mieście i czasem nas na nie zabierają...”¹⁶

Były dyrektor służb socjalnych w Anglii tak wspomina swoje doświadczenia z wizyt w instytucjach:

„O użytkownikach mówiło się zawsze ‘chłopcy’ lub ‘dziewczynki’, a kiedy ktoś z personelu się do nich zwracał, najczęściej używał zdrobnień i przezwisk, jak ‘Maciuś’ czy ‘Misiek’, nigdy zaś pełnym imieniem. Pracownicy byli niewątpliwie troskliwi i chcieli jak najlepiej dla swoich podopiecznych, ale traktowali ich jak małe dzieci, a nie pełnowartościowych dorosłych.”

W przypadku dzieci i młodzieży doświadczenia wyniesione z placówek opiekuńczo-wychowawczych są często traumatyczne i na długo zapadają w pamięć jako czas wstydu i gniewu. Młody Rumun tak opowiada o swoich przeżyciach: *„W sierocińcu było po prostu niebezpiecznie. Starsi chłopcy bili mnie i zmuszali do robienia upokarzających rzeczy”¹⁷*. Inny młody człowiek dodaje: *„Pójście do szkoły każdego ranka było drogą przez mękę. Wiedziałem, że będą się ze mnie nabijać i prześladować tylko dlatego, że mieszkam w sierocińcu.”¹⁸*

Ludzie, którzy dorastali w domach dziecka, często mówią o poczuciu samotności i o tym, że czuli się tak, jakby byli niewidzialni. Młoda Mołdawianka opowiada:

„W domu z dziadkami czuję się kochana. Tutaj nie. Inne dzieci nie chcą się ze mną kolegować. Wolę być w domu, rozmawiać i bawić się z siostrami.”¹⁹

Nie zaskakuje, że starsi ludzie również wolą zostać we własnych domach. Europejczycy, przebadani przez Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Stosunków Życia i Pracy, w 90% zgodzili się ze stwierdzeniem, że służby medyczne i socjalne powinny wspierać seniorów tak długo, jak to tylko możliwe w ich domach.²⁰ Większość respondentów przyznała, że w pewnym momencie przeprowadzka do domu pomocy społecznej może okazać się konieczna, ale podkreślali, iż dopóki senior radzi sobie z codziennymi sprawami i chce mieszkać u siebie, wśród

¹⁷ UNICEF Profil Rumunii, Odchodzenie od opieki instytucjonalnej; <http://www.unicef-irc.org/research/ESP/youth/r12inst.pdf>.

¹⁸G. P. Smith, Poczucie siebie i wstydu, opracowanie naukowe przedłożone w 2011 r. Australijskiemu Stowarzyszeniu Socjologicznemu; <http://www.tasa.org.au/uploads/2011/01/Smith-Gregory.pdf>.

¹⁹ Cyt. za stronę: Nasze wieści i opinie organizacji Lumos, [w:] Dlaczego uroczystości są lepsze w domu, 31/05/2011; <http://www.lumos.org.uk/news.php/392/why-celebrations-are-better-at-home>.

²⁰ Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Zdrowie i opieka w rozszerzonej Europie, Luksemburg, Oficyna Wydawnicza Wspólnoty Europejskiej, 2004.

¹⁶ EKSS, 6-8 lipca 2011 Warszawa, warsztat Europejskiej Agencji Praw Podstawowych (FRA), dostępny na: <https://esn-conference.org/sites/default/files/FRA%20English.pdf>.

rodziny, przyjaciół i sąsiadów, jego wola powinna być uszanowana. „*DPS jest jak więzienie, z tą różnicą, że są tu dywany*” - tak o swoim domu spokojnej starości mówi starsza pani z Wielkiej Brytanii.²¹

Instytucje zapewniają dach nad głową, wyżywienie i fizyczne bezpieczeństwo, ale nie dają poczucia dobrobytu, jaki płynie z faktu, że jesteśmy częścią większej społeczności,

że jesteśmy kochani i cenieni przez rodzinę i przyjaciół. Zaskakujące jest, jak często w wypowiedziach pojawiają się porównania instytucji do więzienia, a także marzenia o „normalnym życiu” w domu a nie w placówce. Jeden z byłych mieszkańców instytucji zapewnia „*nawet kromka chleba smakuje lepiej w domu.*”²²

²¹ Konsultacja społeczna Rady Hrabstwa Cumbria, Kształtowanie naszych żyć, [w:] Ocena przyszłych potrzeb mieszkaniowych osób starszych; www.cumbria.gov.uk/elibrary/view.asp?ID=36288.

²² Dlaczego uroczystości są lepsze w domu, op.cit.

2. Zasady etyczne pracy socjalnej

Praca socjalna opiera się na szacunku dla wartości i godności życia ludzkiego. Z tego szacunku wynikają działania, których celem jest usamodzielnianie użytkowników usług i wspieranie ich rozwoju osobistego. Kodeks Etyczny Pracy Socjalnej²³, przyjęty przez Międzynarodową Federację Pracowników Socjalnych (IFSW) w 2001 roku, potwierdza, że „pracownicy socjalni powinni koncentrować się na mocnych stronach jednostek, grup i wspólnot oraz wspierać ich uniezależnianie”. Kodeks jasno popiera prawo wolnego wyboru:

„Pracownicy socjalni powinni szanować i umacniać prawo każdej osoby do samodzielnych wyborów i decyzji, niezależnie od ich własnych wartości i przekonań, przy założeniu, że nie narusza to praw innych osób.”

Mieszkaniec instytucji pomocy społecznej nie ma możliwości dokonywania wyborów i decydowania o podstawowych sprawach, takich jak godzina porannej pobudki czy wieczornej kąpieli albo rodzaj posiłków.

Wolność wyboru i samostanowienia jednostek leżą u podstaw pracy socjalnej i powinny stanowić punkt odniesienia przy planowaniu i świadczeniu usług socjalnych. Yannis Vardakastanis, Prezydent Europejskiego Forum Niepełnosprawności, przemawiając na Konferencji ESN²⁴ w 2011 r., mówił:

„Wolność wyboru jest najświętszym z praw. Jeśli człowiek nie może korzystać z tego prawa, nie jest w pełni wolny. To forma socjalnego niewolnictwa”.²⁵

²³ IFSW (Międzynarodowa Federacja Pracy Społecznej), Kodeks etyczny pracy społecznej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Pracowników Socjalnych i Szkół Pracy Społecznej w Adelajdzie, Australia, w październiku 2004 r.; <http://www.ifsw.org/f38000032.html>.

²⁴ EKSS, 6-8 lipca 2011 r. Warszawa, program i wszystkie prezentacje dostępne są na: <http://esn-conference.org/programme-warsaw>.

²⁵ EKSS, 6-8 lipca 2011 r. Warszawa, przemowa Yannis Vardakastanisa, wygłoszona w trakcie sesji plenarnej „Ku pomocy środowiskowej”; [https://esn-](https://esn-conference.org/sites/default/files/Vardakastanis%20Speech_0.pdf)

conference.org/sites/default/files/Vardakastanis%20Speech_0.pdf.

Vardakastanis porównał instytucje do więzień i określił przymusowe kierowanie do instytucji mianem „jawnego pogwałcenia praw człowieka”. Wezwał użytkowników i świadczeniodawców sektora publicznego i pozarządowego do wytężonej wspólnej pracy, aby położyć kres temu zjawisku.

Brytyjski Kodeks Etyczny Związku Pracowników Socjalnych podkreśla fundamentalne znaczenie stosunków międzyludzkich. Etyczny pracownik socjalny „traktuje ludzi jak partnerów w (...) procesie i stara się wzmacniać relacje międzyludzkie, aby promować, odbudowywać, podtrzymywać i pomnażać dobrobyt jednostek, rodzin i wspólnot”.²⁶ To kluczowe zobowiązanie do pielęgnowania kontaktów pomiędzy klientami usług i szerszą społecznością może okazać się pustym sloganem dla osób przebywających w placówkach stacjonarnych. Mury instytucji izolują od świata zewnętrznego i utrudniają kontakty z innymi ludźmi.

Pomoc środowiskowa, w przeciwieństwie do instytucjonalnej, stwarza użytkownikom usług więcej możliwości do budowania relacji i uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Mimo iż praca socjalna niejednokrotnie zmieniała oblicze w minionym stuleciu, dostosowując się do aktualnych reguł politycznych i społecznych, to jednak jej podstawowe zasady pozostały niezmienione. W XXI wieku należy odczytywać je jako wyraz poparcia dla zintegrowanych usług w społeczności lokalnej, które umożliwiają klientom usług socjalnych niezależne życie osobiste i społeczne oraz wspierają ich w realizacji planów i marzeń.

²⁶ Kodeks Etyczny Brytyjskiego Związku Pracowników Socjalnych, przyjęty w 1996 i znowelizowany w 2008 przez Zgromadzenie Ogólne, dostępny na: <http://www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp>.

3. Prawa człowieka

Tak jak świadectwa byłych użytkowników usług i kodeks etyczny pracy socjalnej, międzynarodowe traktaty i konwencje wyraźnie stawiają pomoc w środowisku nad opiekę instytucjonalną. Szeroki wachlarz międzynarodowych, europejskich i krajowych aktów prawnych i deklaracji ma za zadanie przeciwdziałać segregacji i zapewnić nawet najbardziej potrzebującym w społeczeństwie równość szans oraz poszanowanie praw. Zgodnie z tymi dokumentami wszyscy (niezależnie od wieku, stopnia sprawności czy stanu zdrowia) powinni cieszyć się takimi samymi przywilejami i obowiązkami, które są im przyrodzone i nie mogą być ograniczone lub zawieszane na mocy arbitralnych decyzji. W tym podrozdziale wybrane prawa zebrane zostały w prostej tabeli, ułatwiającej ich porównanie pod kątem różnych grup społecznych.

Dzieci	Osoby niepełnosprawne i chore psychicznie	Osoby w podeszłym wieku²⁷
Szacunek		
Karta Praw Podstawowych UE²⁸ art. 24: „We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak również instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.” „Dzieci mają prawo (...) swobodnie wyrażać swoje poglądy. Poglądy te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i stopnia dojrzałości.”	Karta Praw Podstawowych UE, art. 26: „Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.”	Karta Praw Podstawowych UE, art. 25: „Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.”

²⁷ Więcej informacji na temat praw osób w podeszłym wieku w madyckim Międzynarodowym Planie Działań w Kwestii Starzenia: http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf.

²⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, opublikowana 18 grudnia 2000 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (C 364/1) jest dostępna pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF>

Dzieci	Osoby niepełnosprawne i chore psychicznie	Osoby w podeszłym wieku
Wybór Wskazówki ONZ dot. Alternatywnych Form Opieki nad Dziećmi²⁹, wskazówka 93: „Opiekunowie powinni zachęcać dzieci i młodzież do rozwijania umiejętności, podejmowania świadomych wyborów, uwzględniając przy tym stopień dopuszczalnego ryzyka i biorąc pod uwagę wiek i możliwości dziecka.”	Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych³⁰, art. 3: „Niniejsza Konwencja opiera się na następujących zasadach (a) Poszanowania dla godności osobistej, indywidualnej autonomii, w tym swobody dokonywania własnych wyborów oraz poszanowania dla niezależności jednostki.”	Kodeks Zasad ONZ dot. Osób w Podeszłym Wiek³¹, zasada 14: „Osoby w podeszłym wieku powinny móc cieszyć się prawami człowieka i podstawowymi swobodami, niezależnie od tego, czy przebywają w domu pomocy społecznej lub innej placówce opiekuńczej. Ich godność, przekonania, potrzeby, prywatność i prawo do podejmowania decyzji dotyczących form opieki i sposobu życia powinny być szanowane.”
Miejsce zamieszkania Wskazówki ONZ, wskazówka 22: „Tam, gdzie są utrzymywane duże stacjonarne placówki opiekuńczo-wychowawcze, powinny być tworzone alternatywne formy opieki.” „Decyzje dotyczące istniejących placówek lub pozwoleń na otwieranie nowych, publicznych i prywatnych, powinny w pełni uwzględniać założenia strategii deinstytucjonalizacji.”	KPON, art. 19: „Osoby niepełnosprawne będą mieć szansę wyboru miejsca zamieszkania na równych zasadach z innymi obywatelami. Będą mieć możliwość wyboru, gdzie i z kim będą mieszkać, jak również nie będą zobligowane do mieszkania w określonych warunkach.”	Kodeks Zasad ONZ, zasada 5: „Osoby w podeszłym wieku powinny mieć możliwość zamieszkania w bezpiecznym miejscu, które jest dostosowane do ich życzeń i zmieniających się potrzeb.”

²⁹ Wskazówki ONZ dotyczące Alternatywnych Form Opieki nad Dziećmi [tłumaczenie własne], przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne rezolucja A/64/434 w dniu 24 lutego 2010 r.: <http://www.europe.ohchr.org/Documents/UN%20Docs/Un%20Guidelines%20for%20the%20Alternative%20Care%20of%20Children.pdf>.

³⁰ Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych (KPON), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 r.: http://www.un.org.pl/dokumenty/Konwencja_Praw_Osob_Niepelnosprawnych.pdf.

³¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ dot. Wcielania w życie Międzynarodowego Planu Działań oraz Przyjęcia Katalogu Zasad ONZ dot. Osób w Podeszłym Wiek (A/RES/46/91) [tłumaczenie własne] przyjęta 16 grudnia 1991 r.: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm>.

Dzieci	Osoby niepełnosprawne i chore psychicznie	Osoby w podeszłym wieku
Uczestnictwo Wskazówki ONZ, wskazówka 131: „Przejęcie opieki nad dzieckiem powinno obejmować systematyczne przygotowania dziecka do samodzielności i pełnej integracji społecznej poprzez rozwój umiejętności życiowych i społecznych...” Konwencja o Prawach Dziecka³², art. 23: „Państwa-Strony uznają, że każde dziecko niepełnosprawne powinno mieć zapewnione normalne życie w warunkach gwarantujących mu godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo w życiu społeczeństwa.”	KPON art. 26: „Państwa-Strony podejmą skuteczne i stosowne działania, w tym poprzez organizacje samopomocowe, zmierzające do umożliwienia osobom niepełnosprawnym osiągnięcie i utrzymanie jak największej samodzielności, zdolności fizycznych, intelektualnych, społecznych i zawodowych oraz pełnej integracji i uczestnictwa we wszystkich aspektach życia społecznego”.	Kodeks Zasad ONZ dot. Osób w Podeszłym Wiek, zasada 7: „Osoby w podeszłym wieku powinny pozostać częścią społeczeństwa, uczestnicząc aktywnie w formułowaniu i wcielaniu w życie rozwiązań politycznych, które bezpośrednio wpływają na ich dobrobyt oraz dzielić się wiedzą i umiejętnościami z młodszymi pokoleniami.”
Ochrona KPDz, art. 20: „Dziecko pozbawione czasowo lub stale swego środowiska rodzinnego - albo gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostać w tym środowisku - będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa.”	KPON, art. 16: „Państwa-Strony podejmą właściwe kroki wspierające powrót do zdrowia psychicznego, umysłowego i fizycznego, rehabilitację i reintegrację społeczną osób niepełnosprawnych, które stały się ofiarami jakiegokolwiek formy wyzysku, przemocy i wykorzystywania, w tym również przez służby mające zapewnić osobom niepełnosprawnym ochronę społeczną.”	Kodeks Zasad ONZ, zasada 10: „Osoby w podeszłym wieku powinny cieszyć się wsparciem rodziny i środowiska oraz ochroną, jaką każde społeczeństwo rozłącza nad seniorami w zgodzie z własnymi wartościami kulturowymi.”

³² Konwencja o Prawach Dziecka (KPDz), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych rezolucja 44/25 z 20 listopada 1989 r. http://www.unicef.pl/images/stories/publikacje/aktywne/pdfs/Microsoft_Word_-_Konwencja_o_Prawach_Dziecka.pdf.

4. Argumenty ekonomiczne

Wielu decydentów politycznych i menedżerów usług socjalnych uważa, że tylko duże instytucje mogą być rentowne. Brak powszechnie akceptowanej definicji instytucji, szerokie spektrum usług środowiskowych oraz niedobór wiarygodnych danych utrudniają analizę porównawczą kosztów. Ten obszar jest stosunkowo słabo zbadany, aczkolwiek z dostępnych opracowań wyłaniają się jasne przesłania.³³

Dobra pomoc w środowisku nie powinna być postrzegana jako tania alternatywa dla instytucji: wymaga ona odpowiedniej infrastruktury, przeszkolonego personelu oraz politycznego, zawodowego i administracyjnego poparcia. Zamykanie dużych instytucji nie przynosi natychmiastowych oszczędności, zwłaszcza tam, gdzie sieć usług środowiskowych nie została jeszcze rozwinięta. Koszt transformacji obejmuje zarówno „początkową inwestycję w tworzenie sieci usług środowiskowych oraz równoległe finansowanie usług instytucjonalnych i środowiskowych przez kilka lat”.³⁴

Pomoc środowiskowa, mimo że niekoniecznie tańsza, nie musi być jednocześnie droższa niż opieka instytucjonalna. Jej dokładny koszt waha się w zależności od grupy użytkowników usług. Dowody wskazują, że opieka instytucjonalna dla dzieci i młodzieży jest nie tylko najmniej skuteczną, ale również najdroższą formą opieki. Sfinansowany przez

Unię Europejską raport³⁵ utrzymuje, iż opieka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych może być trzykrotnie droższa niż opieka w rodzinie zastępczej, zarówno dla zdrowych jak i niepełnosprawnych dzieci. Działania wspierające rodziny biologiczne i umożliwiające dziecku pozostanie z rodzicami kosztują średnio 10 razy mniej niż jego pobyt w domu dziecka³⁶. Te wyliczenia mogą jednak nie brać pod uwagę wysokich kosztów utrzymania wyspecjalizowanych rodzin zastępczych w Europie Zachodniej, świadczących wysokiej jakości pomoc dzieciom, którymi nie mogą się zająć ich własne rodziny.

Koszty funkcjonowania środowiskowych usług skierowanych do osób z problemami zdrowia psychicznego nie są wyższe niż nakłady na szpitale psychiatryczne. W badaniach autorów brytyjskich i amerykańskich³⁷ wykazano, że są tańsze w utrzymaniu, co umocniło ruch deinstytucjonalizacji w tych krajach. Koszt funkcjonowania w pełni wyposażonych szpitali z licznym personelem medycznym i pomocniczym jest zbyt wysoki, zarówno w dziedzinie zdrowia psychicznego jak i ogólnego, aby opłacało się uczynić ze szpitali podstawową formę opieki.

Usługi środowiskowe dla osób niepełnosprawnych intelektualnie okazują się nieznacznie droższe niż instytucjonalne.³⁸

³³ Za wyjątkiem badań Martina Knappa i Davida McDaida z Królewskiego Kolegium i LSE oraz prac Uniwersytetu Kent (w tym raportu DECLOC) istnieje bardzo mało źródeł w tej dziedzinie. Większość autorów cytuje Knappa, McDaida lub raport DECLOC; ten podrozdział również opiera się na ich badaniach.

³⁴ J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown i J. Beecham, Deinstytucjonalizacja i życie w społeczności – wyniki i koszty: raport europejski. Tom II: Główny Raport, 2007, p. 79, Canterbury: Centrum Tizard, Uniwersytet Kent,; http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/document/s/DECLOC_Volume_2_Report_for_Web.pdf.

³⁵ Deinstytucjonalizacja i transformacja usług dla dzieci – przewodnik dobrych praktyk, opublikowany w 2007 przez DG JUST i HOME we współpracy z WHO (Sekcja Europa) oraz Uniwersytetem Birmingham; http://www.crin.org/docs/Deinstitutionalisation_Manual_Daphne_Prog_et_al.pdf.

³⁶ Deinstytucjonalizacja – jak zapewnić lepsze wyniki dla dzieci, prezentacja PowerPoint Georgette Mulheir, 2010.

³⁷ WHO, Argumenty za środowiskowymi usługami zdrowia psychicznego, Health Evidence Network (HEN) raport podsumowujący; http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/74710/E82_976.pdf.

³⁸ EKSS, 6-8 lipca 2011 r. Warszawa, prezentacja Martina Knappa podczas sesji plenarnej „Ku pomocy środowiskowej”;

Wynika to z tego, że duże placówki opiekuńcze zatrudniają proporcjonalnie mniej personelu (w przeliczeniu na liczbę klientów) niż małe ośrodki w środowisku. Te proporcje nie są może tak ważne dla osób o niewielkiej lub umiarkowanej niepełnosprawności, ale mają znaczący wpływ na jakość życia osób o ciężkiej niepełnosprawności.

Porównując koszty usług należy pamiętać, aby zestawiać ze sobą dane dotyczące użytkowników usług o podobnych potrzebach. Raport DECLOC cytuje niemieckie i brytyjskie badania dotyczące kosztów i wyników dla osób o zbliżonych profilach, mieszkających samodzielnie lub w grupowych mieszkaniach chronionych wraz z personelem. Koszt pomocy społecznej dla klientów mieszkających samodzielnie wyniósł tygodniowo trzy razy mniej, tj. 442 euro zamiast 1256 euro.³⁹

Badania sugerują również, że pomoc społeczna dla osób niepełnosprawnych jest tym droższa, im wyższy jest ich stopień niepełnosprawności i że dla niektórych opieka instytucjonalna może okazać się tańsza niż środowiskowa. Może to ograniczać swobodę wyboru, jak dzieje się w Niemczech, gdzie:

„Jeżeli umieszczenie osoby w placówce instytucjonalnej okaże się tańsze, nie ma ona prawnej możliwości przeciwstawić się tej decyzji”⁴⁰.

Zestawiając ze sobą koszt utrzymania jak i jakość życia klientów, pomoc środowiskowa okazuje się bardziej opłacalna. Jeżeli usługi

środowiskowe wypadają drożej na tle instytucjonalnych, ma to związek z lepszymi wynikami, tj. wyższą jakością życia osób, które w przeciwnym wypadku żyłyby zamknięte w instytucji. We wspomnianym już badaniu brytyjskim mieszkanie częściowo chronione zostało ocenione wyżej przez użytkowników usług jako dające im większą swobodę, możliwość wyboru i samodzielność, mimo że zostały odnotowane pewne zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców. W innym raporcie, poświęconym zamknięciu 2 londyńskich szpitali psychiatrycznych, pacjenci *„badani rok i 5 lat po wyprowadzce cieszyli się z jakości życia przynajmniej tak dobrej jak wcześniej i zdecydowanie opowiadali się za pomocą w społeczności.”⁴¹*

Deinstytucjonalizacja przynosi najlepsze efekty, gdy nie ogranicza się jedynie do sektora pomocy społecznej, ale jest widoczna w całym obszarze działań polityki społecznej. Przemawiając na Europejskiej Konferencji Służb Socjalnych w Warszawie w 2011 r., profesor Knapp argumentował:

„Deinstytucjonalizacja ma szanse odnieść sukces, jeśli prowadzona jest w połączeniu z personalizacją, usamodzielnianiem klientów, wsparciem dla opiekunów, działaniami destygmatyzującymi, ułatwianiem dostępu do zatrudnienia i integracji społecznej.”⁴²

Warto również podkreślić, że deinstytucjonalizacja, wymagająca znacznych nakładów w krótkim i średnim terminie, może długofalowo przynieść znaczne oszczędności. Te ostatnie mogą pojawić się w budżetach różnych służb lub organizacji, co uzmysławia, jak istotne jest, aby proces był skoordynowany, a wysiłki i sukcesy

https://esn-conference.org/sites/default/files/Martin%20Knapp_0.pdf.

³⁹Oryginalne wyliczenia dotyczą okresu 2003-2004 i wyrażone są w funtach szterlingach: £379 vs £1076 za tydzień.

⁴⁰ Akademicka Sieć Ekspertów ds. Niepełnosprawności (ANED) Raport podsumowujący: implementacja programów wspierających samodzielne życie osób niepełnosprawnych w Europie, 2010 (VT/2007/005), str. 24; <http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED-Task%205%20Independent%20Living%20Synthesis%20Report%2014.01.10.pdf>.

⁴¹ J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown i J. Beecham, Tom II: Główny Raport, op.cit. 2007, p.65.

⁴² Więcej w newsletterze ESN, wydanie lipcowe 2011; <http://esn-eu.org/e-news-jul11-dcc-session>.

odnotowywane globalnie, a nie schematycznie przez pryzmat przychodów i wydatków poszczególnych budżetów.

Oszczędności wynikające z deinstytucjonalizacji mogą łatwo zostać przeoczone, jeśli „*sektorowa rywalizacja, krótkowzroczna ochrona budżetów, obojętność lub przytłaczająca biurokracja*”⁴³ przesłaniają szerszą perspektywę. Politycy i kierownictwo służb socjalnych muszą mieć na uwadze te czynniki i pamiętać, aby w proces deinstytucjonalizacji zaangażować służbę zdrowia, zatrudnienia, mieszkalnictwo, szkolnictwo oraz instytucje ochrony praw dziecka. Przeobrażanie systemu pomocy społecznej może wymagać od jednej ze stron większych nakładów finansowych, aby inna mogła odnotować zyski, a cały system osiągnąć lepsze wyniki.

Oszczędności mogą pojawić się również w wyniku wprowadzenia indywidualnej oceny potrzeb użytkowników. Wgląd w istniejące analizy potrzeb może zaowocować ich rewizją i zakwestionowaniem przyczyn, dla których użytkownicy usług znaleźli się w instytucji, a także rodzaju wsparcia, jaki w niej otrzymywali. Dzięki pomocy w środowisku część użytkowników usług może usamodzielnic się do tego stopnia, że nie będzie już potrzebować intensywnej opieki, co pozwoli zaoszczędzić pieniądze, które mogą być spożytkowane na wysokiej jakości usługi dla tych, którzy wymagają ciągłej i kosztownej pomocy ze strony służb socjalnych.

Bez wątpienia analiza porównawcza kosztów funkcjonowania opieki instytucjonalnej i pomocy środowiskowej jest „*najeżona trudnościami i nie daje łatwych i jednoznacznych odpowiedzi, otwierając pole do interpretacji*”.⁴⁴ Potrzeba więcej wiarygodnych danych i dalszych badań ekonomicznych w dziedzinie interwencji socjalnych. Jednak - mając na uwadze podnoszenie jakości życia obywateli - zarówno politycy jak i opinia publiczna nie powinni obawiać się kosztów transformacji systemu pomocy społecznej:

*„Nie ma dowodów na to, że pomoc środowiskowa musi kosztować więcej niż opieka instytucjonalna, jeżeli porównuje się dane dotyczące użytkowników usług o zbliżonych potrzebach i uwzględnia parametr jakości życia. Dobrze zaprojektowane i zarządzane systemy pomocy środowiskowej, w których użytkownicy mieszkają samodzielnie lub w grupowych mieszkaniach chronionych, osiągają lepsze wyniki niż instytucje.”*⁴⁵

⁴³ J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown i J. Beecham, Tom II: Główny Raport, op.cit. 2007, p. 88.

⁴⁴ ANED Raport podsumowujący, op.cit., p. 22.

⁴⁵ J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown i J. Beecham, Tom I: Streszczenie, 2007, p.7. Canterbury: Centrum Tizard, Uniwersytet Kent; http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/document s/DECLOC_Volume_1_Exec_Summary_final.pdf.

Powyższa część raportu nie pozostawia wątpliwości, że przejście od system opieki środowiskowej do modelu wsparcia w środowisku jest nie tylko dobrą, ale i potrzebną decyzją, która już dawno powinna zostać podjęta. Użytkownicy jasno komunikują swoje preferencje i chęć „normalnego życia wśród ludzi”, jak ujął to jeden z członków grupy roboczej ESN. Pracownicy socjalni, świadomi zasad zawartych w kodeksie etycznym zawodu, rozumieją, że szacunek, godność, wybór i usamodzielnianie mogą być skuteczniej zapewnione w modelu środowiskowym.

Aktywiści i juryści praw człowieka przypominają, że Karta Praw Podstawowych UE i liczne Konwencje ONZ gwarantują osobom potrzebującym prawo do decydowania, gdzie mieszkają i do takiego wsparcia, jakie jest im potrzebne. Z kolei ekonomiści przekonująco argumentują, że pomoc środowiskowa jest po prostu lepsza z punktu widzenia opłacalności. Zapewnia lepsze wyniki z inwestycji i podnosi jakość życia osób korzystających z usług. Aktywiści i juryści praw człowieka przypominają, że Karta Praw Podstawowych UE i liczne Konwencje ONZ gwarantują osobom potrzebującym prawo do decydowania, gdzie mieszkają i do takiego wsparcia, jakie jest im potrzebne. Z kolei ekonomiści przekonująco argumentują, że pomoc środowiskowa jest po prostu lepsza z punktu widzenia opłacalności. Zapewnia lepsze wyniki z inwestycji i podnosi jakość życia osób korzystających z usług.

Bogata paleta argumentów jasno pokazuje, że decyzji o deinstytucjonalizacji nie można dłużej odkładać, gdy wiemy, jak wiele za nią przemawia. Druga część tego raportu podpowiada, od czego zacząć, gdy decyzja zapadnie i kurs na pomoc środowiskową zostanie obrany.

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej



www.esn-eu.org

Część II:
Inicjowanie
procesu



CZĘŚĆ II

Inicjowanie procesu

Powodzenie procesów deinstytucjonalizacyjnych zależy od jasno nakreślonej wizji potrzebnych zmian oraz lidera, który pociągnie za sobą wszystkich zainteresowanych i wprowadzi je w życie.

W tej części raportu omawiamy rolę wizji i przywództwa w środowisku lokalnym, kwestie finansowe oraz problem budzenia zainteresowania i przekonywania do zmian użytkowników, ich rodzin, personelu i całej społeczności.

1. Wizja i przywództwo w środowisku zawodowym

Deinstytucjonalizacja nie sprowadza się do zastąpienia dużych placówek opiekuńczych małymi, ale zakłada zmianę sposobu myślenia o pomocy społecznej, w której punktem odniesienia nie jest już infrastruktura, ale ludzie i ich potrzeby. Taka zmiana świadomościowa wymaga jasnej wizji i lidera, który ją wcieli w życie. Wizja pomaga zrozumieć kierunek zmian, jest niczym *„latarnia morska wskazująca drogę tym, którzy potrzebują wiedzieć, czym jest organizacja i w jakim kierunku zmierza”*.⁴⁶

Nakreślenie wizji deinstytucjonalizacji oznacza stworzenie obrazu wspólnoty terytorialnej, w której ludzie nie muszą już mieszkać w instytucjach, ale otrzymują niezbędne usługi i świadczenia w swojej społeczności lokalnej. Jasno sformułowana wizja powinna pobudzać do ciągłych zmian i ulepszeń w procesie formułowania i świadczenia usług pomocy społecznej. Powinna piętnować skupianie się na budynkach i pojawiającą się w ich murach kulturę instytucjonalną, natomiast promować usługi środowiskowe, które umacniają samodzielność, godność i dobrobyt swoich użytkowników.

Brak wizji, według autorów raportu DECLOC, to jedna z najpoważniejszych przeszkód

hamujących proces przechodzenia do modelu wsparcia środowiskowego. Nierzadko jej brak łączy się też z przeświadczeniem, że klienci instytucji są niezdolni do samodzielnego lub częściowo samodzielnego życia.

Przekształcenie wizji w rzeczywistość wymaga całkowitej zmiany w sposobie myślenia o usługach, formie ich świadczenia oraz celu, jaki mają osiągać. John Halloran, dyrektor ESN, wierzy, że to zadanie dla prawdziwego lidera:

„Bycie liderem to umiejętność wcielania wizji w życie”.

Na czym polega skuteczne przywództwo? Szkocka organizacja członkowska ESN definiuje je w kontekście pracy socjalnej jako umiejętność:

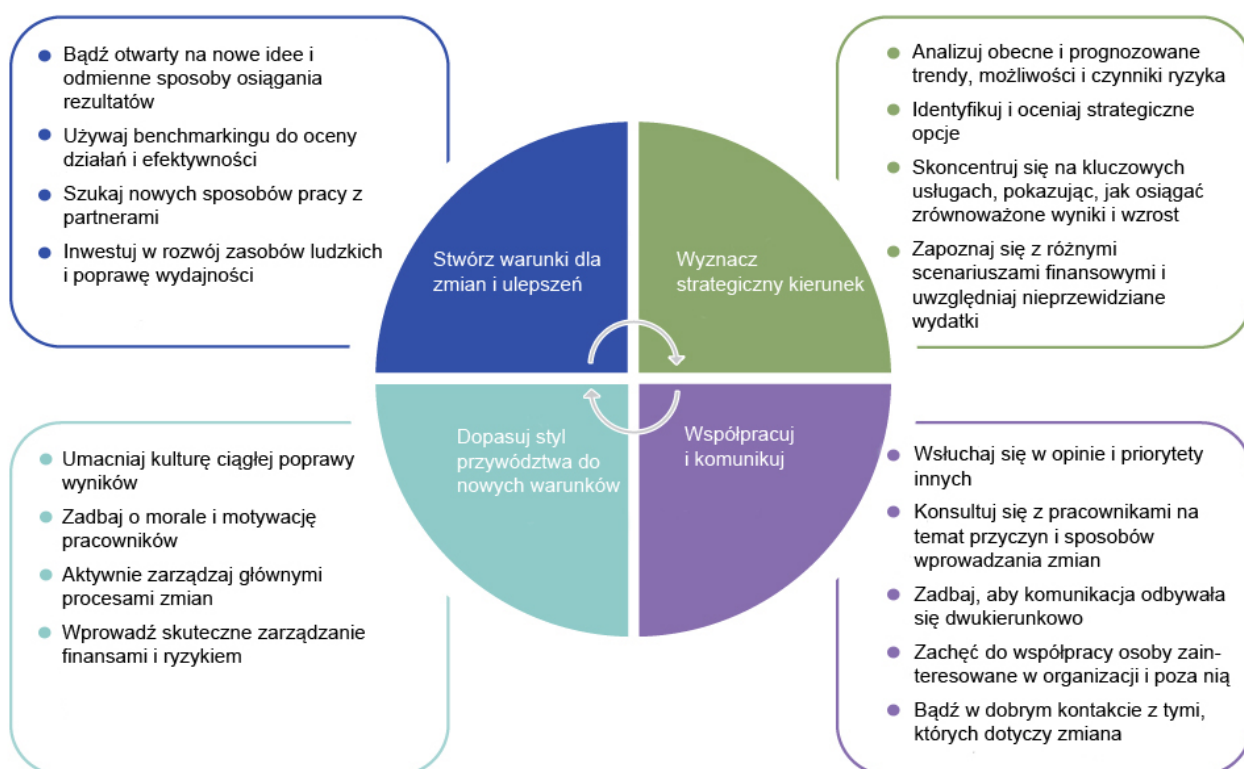
- *Patrzania w przyszłość, planowania i przewidywania przyszłych potrzeb*
- *Wyznaczania kierunku, inspirowania i spajania ze sobą ludzi wspólnym poczuciem misji*
- *Dopasowywania stylu zarządzania do konkretnych okoliczności*
- *Tworzenia zespołów kadry zarządzającej osiągających najlepsze wyniki*
- *Kierowania zmianą i zarządzania polityką informacyjną w okresie przekształceń*⁴⁷

⁴⁶ B. Nanus, *Wizjonerskie przywództwo: umiejętność kierowania organizacją*, 1992, San Francisco: Jossey-Bass.

⁴⁷ Przewodnik po przywództwie – bliższe spojrzenie na przywództwo w pracy socjalnej (2010), raport Agencji Inspekcji

Poniższy diagram⁴⁸ pozwala zobaczyć te umiejętności przedstawione w formie cyklu opisującego, co jest potrzebne, aby przeprowadzić zmianę i skutecznie nią zarządzać w służbach socjalnych.

Zdaniem Julie Beadle-Brown, współautorki raportu DECLOC, dyrektorzy służb socjalnych na szczeblu samorządowym mogą zapoczątkować nurt przemian i objąć przywództwo procesu deinstytucjonalizacyjnego. „Jeśli macie wizję, znajdziecie drogę”⁴⁹ - zapewniała delegatów na seminarium ESN w Warszawie w 2009 r.



Pracy Socjalnej na zamówienie rządu szkockiego;
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2010/09/02163616/2>.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Seminarium ESN „Ku pomocy środowiskowej”, 8-9 maja 2009 r. Warszawa, prezentacja Julie Beadle-Brown;
<http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=258>.

2. Finansowanie

Analizy porównujące opłacalność usług środowiskowych i instytucjonalnych wskazują, że te pierwsze nie muszą być bardziej kosztowne i mają lepszy wpływ na jakość życia i satysfakcję użytkowników.

W początkowym okresie koszt tworzenia nowych usług i utrzymywania dawnych struktur może być znaczny, ze względu na inwestycje w nową infrastrukturę, która będzie służyć społeczności lokalnej oraz koszty przeszkolenia personelu do pracy w środowisku. Mogą być konieczne dodatkowe środki finansowe do realizacji etapu przejściowego.

Planowanie procesu deinstytucjonalizacji w obszarze finansów powinno zacząć się od realistycznej oceny kosztów funkcjonowania istniejących instytucji. To zdaniem niektórych najtrudniejsze zadanie, gdyż budżety instytucji bywają fragmentaryczne, uzupełniane z różnych źródeł lub oparte o przedawnione wyliczenia kosztów, rok w rok indeksowane zgodnie z inflacją. W niektórych państwach budżet instytucji zależy od liczby zajętych łóżek. Prowadzi to do sytuacji, w której dyrektorom opłaca się utrzymywać pełne obłożenie (zatrzymywać ludzi w instytucji lub stale przyjmować nowych mieszkańców). W raporcie zamówionym niedawno przez rząd Irlandii na światło dzienne wyszła szokująca informacja, że koszt rocznego pobytu osoby niepełnosprawnej w instytucjach o porównywalnym rozmiarze, profilu i jakości może wahać się od 37 do 240 tysięcy euro.⁵⁰

Ustalenie prawdziwej wysokości kosztów może również utrudniać fakt, że instytucje mają w niektórych przypadkach więcej niż jedno źródło finansowania (np. Ministerstwo

Zdrowia, ZUS itp.) pochodzące z różnych jednostek administracji publicznej. Ocena kosztów nie może się powieść bez współpracy wszystkich podmiotów współfinansujących instytucje. Muszą one wyrazić zgodę, aby w przyszłości połączyć wszystkie źródła w całość i powierzyć kontrolę nad nią właściwemu szczeblowi samorządu terytorialnego odpowiedzialnemu za usługi w środowisku. To powinno poprawić przejrzystość finansową i umożliwić spójne planowanie strategiczne oraz rozwój usług. Jednakże tego typu relokacja środków finansowych może napotkać opór ze strony organizacji, których budżet w rezultacie ulegnie zmniejszeniu.

Nawet jeśli utworzenie budżetu dla pomocy środowiskowej zostanie wynegocjowane z powodzeniem, może okazać się, że środki nie wystarczają na pokrycie wszystkich kosztów transformacji. Decydenci polityczni mogą być zmuszeni rozważyć dodatkowe kroki pozwalające na uzupełnienie środków, takie jak:

- Sprzedaż budynku instytucji bądź gruntów.
- Uzyskanie specjalnego grantu z budżetu krajowego lub od samorządu terytorialnego.
- Uzyskanie wsparcia organizacji filantropijnych lub indywidualnych darczyńców.
- Uzyskanie wsparcia od organizacji międzynarodowych (np. Bank Światowy).
- Wystąpienie z projektem o dofinansowanie przez fundusze strukturalne (EFS i EFRR).

Pierwszy sposób może okazać się skomplikowany ze względu na nierozwiązane kwestie własności. W większości krajów postkomunistycznych największe instytucje

⁵⁰ Wg doniesień Christy Lynch na seminarium EASPD Deinstytucjonalizacja w Europie Zachodniej w dniach 3-4 października 2011 r. w Brukseli.

opiekuńcze zajmują zamki i dworki skonfiskowane po II wojnie światowej. Kwestie własności muszą być właściwie rozpatrzone, w przypadku kiedy spadkobiercy mogą wystąpić o zwrot znacjonalizowanego mienia.

W niektórych państwach instytucje należą do Skarbu Państwa i są finansowane bezpośrednio z budżetu centralnego, mimo że formalnie odpowiedzialność za usługi w nich świadczone spoczywa na władzach lokalnych. Władze krajowe, nawet jeśli zgodzą się przekazać środki finansowe powiązane z taką instytucją samorządowi, mogą zatrzymać nieruchomość lub grunty z zamiarem przeznaczenia ich na inne cele.

Jednocześnie kryzys na rynku nieruchomości od 2008 r. doprowadził do spadku zainteresowania inwestycjami w duże posiadłości. Samorządy, które mogłyby (i chciały) sprzedać zamykane instytucje, mogą mieć trudności ze znalezieniem kupców, zwłaszcza tam, gdzie zabudowania znajdują się w znacznej odległości od większych centrów urbanistycznych i są słabo skomunikowane z infrastrukturą usług.

W takich sytuacjach mogą okazać się pomocne fundusze unijne. Warto podkreślić, że aktualne propozycje rozporządzeń unijnych w sprawie EFS i EFRR na okres 2014-2020 dopuszczają transformację modelu usług z instytucjonalnego w środowiskowy jako działanie finansowane ze środków tych funduszy. Na tym etapie nie wiadomo jeszcze, czy i w jakim zakresie Państwa Członkowskie zdecydują się skorzystać z tej możliwości i uwzględnić ją w swoich Programach Operacyjnych, uzgadnianych z Komisją Europejską. Niedawna ratyfikacja przez UE ONZ-owskiej Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, zawierającej art. 19 mówiący o prawie do życia w społeczności lokalnej, pozwala jednak mieć nadzieję, że

deinstytucjonalizacja zagości na stałe w kalendarzach obrad unijnych polityków.

Okres przejściowy, w którym jeszcze finansuje się funkcjonowanie instytucji, ale już wydaje znaczne kwoty na pomoc środowiskową, powinien mieć jasne i realistyczne ramy czasowe, wyznaczające ostateczne zamknięcie instytucji. Trudność polega na ocenie, jak dużo czasu usługi środowiskowe będą potrzebowały, aby osiągnąć optymalną wydajność i objąć pomocą wszystkich byłych mieszkańców instytucji. Przypadki źle zaplanowanej i pospieszenie przeprowadzonej deinstytucjonalizacji w USA (w latach 60) i w Rumunii (tuż przed wstąpieniem do Unii Europejskiej) pokazują negatywny wpływ zarówno na użytkowników jak i na lokalną społeczność. Jednocześnie jednak odkładanie momentu zamknięcia instytucji może doprowadzić do nadwyrężenia zasobów finansowych i spowodować, że część osób będzie zmuszona pozostać w instytucjach na zawsze.

„Rozwiązania tymczasowe” nigdy nie są dobrym wyjściem z sytuacji, ponieważ często okazuje się, że pozostają na stałe. Niektóre państwa inwestują w tzw. „domy przejściowe”, które w zamyśle mają służyć użytkownikom przez krótki okres, pomagając im nauczyć się samodzielnie żyć i nabrać pewności siebie. Niestety, jeśli usługi środowiskowe i mieszkania chronione nie są wystarczająco dostępne, domy przejściowe nieodwracalnie stają się domami pomocy społecznej na czas nieokreślony. Tak właśnie było na Łotwie, gdzie tymczasowe wieloosobowe mieszkania zostały wybudowane na terenie 6 dużych instytucji⁵¹, szybko nabierając wszystkich negatywnych cech kultury instytucjonalnej i

⁵¹ Zmarnowany czas, zmarnowane pieniądze, zmarnowane życia... zmarnowana szansa, Europejska Koalicja na rzecz Życia w Społeczności, Raport 2010; <http://community-living.info/documents/ECCL-StructuralFundsReport-final-WEB.pdf>.

izolując mieszkańców od świata zewnętrznego.

Na koniec warto też przytoczyć doświadczenia amerykańskiego procesu deinstytucjonalizacyjnego, które podkreśliły znaczenie zasady, że „pieniądze podażą za użytkownikiem”. To oczywiście jest możliwe dopiero wtedy, gdy prawdziwy koszt pomocy jest oszacowany, a potrzeby użytkowników

rzetelnie ocenione. (Więcej o analizie potrzeb w Części III). Gdy oba warunki zostaną spełnione, powiązanie konkretnych osób z konkretnymi sumami pieniędzy pomoże przenieść koncentrację z potrzeb systemu na potrzeby użytkownika, torując drogę ku indywidualnym budżetom. Ta zasada pozwala również zredukować skłonność do „oszczędzenia” samorządowych środków poprzez kierowanie ludzi do instytucji, w których za opiekę płaci bezpośrednio ministerstwo lub inny szczebel samorządu terytorialnego⁵².

⁵² D. Tobis, Od opieki instytucjonalnej do usług środowiskowych w Europie Środkowo-Wschodniej i państwach byłego ZSRR, Bank Światowy 2000; <http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172671461088/MovingFromResTobis.pdf>.

3. Zaangażowanie użytkowników, krewnych, personelu i społeczności lokalnej

Przejsie do modelu wsparcia w środowisku nie może zakończyć się sukcesem bez zaangażowania użytkowników, ich rodzin i społeczności lokalnych. Europejski Raport Grupy Ekspertów podkreśla w „Podstawowych zasadach procesu deinstytucjonalizacyjnego”:

„Użytkownicy (i ich krewni) muszą być pełnoprawnymi partnerami w procesie, a ich zaangażowanie powinno obejmować konsultacje na każdym etapie: od kształtowania, przez świadczenie, aż do ewaluacji usług, które są im świadczone.”

Warto pamiętać, że każda z powyżej wymienionych grup może być początkowo niechętna deinstytucjonalizacji i potrzebować czasu, aby przekonać się o wyższości pomocy środowiskowej nad instytucjonalną.

Rodzice mieszkańców instytucji mogą przyczynić się do powodzenia lub porażki programów deinstytucjonalizacyjnych. W Szwecji stowarzyszenia rodziców stanęły na czele koalicji przeciw instytucjom. Ich wiara w zasadę normalizacji oraz rosnącą świadomość, że jakość życia ich dzieci (nierzadko już dorosłych) jest niska w instytucjach, sprawiła, że zaczęli wspólnie lobbować na rzecz środowiskowych form opieki i wsparcia. Szwedzki członek ESN tak wspomina ich wpływ:

„Zmusili nas do przejrzenia na oczy, do zrozumienia, że opieka w instytucjach jest sprzeczna ze szwedzkim modelem życia, w którym każdy jest cenionym członkiem społeczności i cieszy się identycznymi prawami i obowiązkami.”

Bywa jednak tak, że krewni mieszkańców instytucji, zwłaszcza tych, którzy mieszkają w jej murach od lat i są od niej zależni, mogą

niechętnie reagować na ruch propagujący pomoc środowiskową. Wpływową amerykańską organizacją „Głos opóźnionych” to przykład niewielkiego, ale bogatego stowarzyszenia rodziców opowiadających się przeciwko pomocy w środowisku, głoszących, że nie każdy może żyć w społeczności lokalnej i żadna rodzina nie powinna być zmuszona do opieki nad niepełnosprawnym krewnym. W swojej działalności lobbystycznej „Głos opóźnionych” wykorzystuje argumenty natury ekonomicznej i naświetla przypadki nadużyć i przemocy wobec osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy środowiskowej.⁵³

W Europie Środkowo-Wschodniej rodziny mieszkańców instytucji mogą obawiać się, że zamknięcie placówki wymusi na nich 24-godzinną opiekę nad ich krewnymi. Przedstawiciele rodzin mogą nie wierzyć w obietnicę szeroko zakrojonej rozbudowy usług w środowisku, które mogłyby ich odciążyć. Dodatkowo mogą bać się perspektywy utraty pracy i zarobków w związku z przyjęciem pod dach wymagającego opieki krewnego.

Kanadyjski przegląd literatury dotyczącej deinstytucjonalizacji osób niepełnosprawnych sugeruje, że rodziny potrzebują czasu, aby nabrać zaufania do nowego modelu wsparcia i przekonać się do jego zalet:

„Krewni są często przeciwni deinstytucjonalizacji na początku, ale stopniowo godzą się z tą ideą, stając się zwolennikami życia w społeczności lokalnej. Z badań wynika, że częstotliwość spotkań między osobami niepełnosprawnymi a ich rodzinami znacznie wzrasta, gdy te pierwsze opuszczają mury instytucji i pozostaje na

⁵³ Strona internetowa Głosu Opóźnionych: <http://www.vor.net/images/AbuseandNeglect.pdf>.

wysokim poziomie przez wiele lat po przeprowadzce do chronionego mieszkania.”⁵⁴

Mieszkańcy instytucji mogą również być przeciwni planom jej zamknięcia. Wielu z nich nie miało okazji zaznać normalnego życia w społeczności i instytucja to jedyny znany im świat. Jego opuszczenie to rezygnacja z przewidywalności, bezpieczeństwa i stawienie czoła nieznanemu, co niekoniecznie musi dobrze nastawiać wszystkich użytkowników. Te obawy muszą być odpowiednio potraktowane podczas przygotowań do zmiany miejsca zamieszkania:

„Klienci muszą wiedzieć, co ich czeka i otrzymać informacje w zrozumiały sposób. Jeśli sytuacja tego wymaga, powinni uzyskać pomoc w podjęciu decyzji od osoby, której ufają. Ich indywidualne potrzeby i wymagania powinny być uwzględnione.”⁵⁵

Użytkownicy mogą również być pionierami walki o niezależne życie w społeczeństwie. John Evans, przewodniczący „Stowarzyszenia na rzecz Niezależnego Życia” całymi latami przekonywał władze lokalne, by pozwoliły mu i innym użytkownikom opuścić instytucje, a pieniądze, które do tej pory były przeznaczane na ich utrzymanie, wykorzystać na sfinansowanie niezbędnych usług w środowisku. W wywiadzie dla brytyjskiego dziennika „The Guardian” w 2008 r. Evans opowiadał:

„Zawsze byłem niezależnym człowiekiem i kiedy trafiłem do DPS, poczułem się jak więzień za kratkami. Straciłem nagle

korzenie, rodzinę, kontakty towarzyskie – słowem wszystko mi odebrano.”⁵⁶

Evans zawiązał stowarzyszenie „Projekt 81” i po długoletnich wysiłkach udało mu się przekonać władze lokalne i dyrekcję instytucji, aby powierzyła mu pieniądze na długo przed wprowadzeniem tzw. Budżetów Indywidualnych w angielskim systemie pomocy społecznej w 1997 r.

Przykład Johna Evansa, i jemu podobne, pokazuje, jak istotne jest zaangażowanie w proces od samego początku użytkowników usług. Mogą oni uczestniczyć w ewaluacji procesu, komentować jego przebieg, zasiadać w radach nadzorczych i działać w komitetach doradczych. Dzięki temu żadne decyzje, które ich dotyczą, nie zapadną bez ich udziału, a rozwój usług środowiskowych nie powieli błędów instytucji i nie utraci z pola widzenia najważniejszych osób – samych użytkowników.

Personel instytucji musi także być wzięty pod uwagę. Przyzwyczajeni do pewnego statusu społecznego, związanego z pracą w dużej instytucji, ludzie ci mogą niechętnie reagować na zmiany. Członkowie ESN, którzy mają deinstytucjonalizację za sobą, potwierdzają, że gdy te decyzje zapadły na szczeblach politycznych w ich gminach czy regionach, pracownicy instytucji byli najgłośniejszą protestującą grupą. Przekonanie wszystkich do nowego modelu nie zawsze jest możliwe, ale perspektywa przekwalifikowania i otrzymania możliwości pracy w środowisku przemawia do większości pracowników socjalnych.

Umiejętności i cechy charakteru niezbędne do pracy w modelu środowiskowym odbiegają od tych, które umożliwiają pracę w instytucjach.

⁵⁴ R. Lemay, Deinstytucjonalizacja osób z niepełnosprawnością umysłową: przegląd literatury, [w:] Kanadyjski Dziennik Środowiskowego Wsparcia Zdrowia Psychicznego, Wolumin 28 Nr 1, wiosna 2009; <http://www.turningforward.org/documents/Lemay2009-Deinstitutionalization.pdf>.

⁵⁵ Raport Europejskiej Grupy Ekspertów, op.cit., p. 19.

⁵⁶ D. Brindle, Nieposkromiony czempion samodzielności, „Guardian” 22 października 2008 r.; <http://www.guardian.co.uk/society/2008/oct/21/john-evans>.

Trzeba o tym pamiętać przy naborze pracowników do nowo powstałych miejsc pracy, tak by uniknąć przeniesienia kultury instytucjonalnej na grunt środowiskowy. Nie każdy byłby pracownik instytucji będzie w stanie opanować nowe umiejętności, w związku z czym trzeba liczyć się z fluktuacją zatrudnienia wśród załogi. To może otworzyć nowe możliwości zawodowe osobom, które wcześniej nie planowały kariery w służbach socjalnych. Pomocne mogą również okazać się fundusze strukturalne, zwłaszcza Europejski Fundusz Socjalny, którego środki mogą pokryć nawet w 100% koszty szkolenia lub przeszkalanania pracowników, umożliwiając im kontynuację pracy w sektorze pomocy środowiskowej lub zmianę branży.

Społeczność lokalna, czyli sąsiedzi, lokalne przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe w okolicy, gdzie byli klienci instytucji zamieszkają, to kolejny klucz do powodzenia przedsięwzięcia. Otwarte, tolerancyjne wspólnoty mogą w dużym stopniu wspomóc integrację społeczną i proces usamodzielniania się klientów pomocy społecznej. Lokalni mieszkańcy mogą początkowo być nieufni lub niepewni, jak zachować się w stosunku do osoby z danym typem niepełnosprawności, martwiąc się o bezpieczeństwo i jakość życia w ich okolicy. W przypadku osób z problemami zdrowia psychicznego opór jest najsilniejszy, gdyż jak to bezpośrednio ocenił jeden z delegatów na unijnej konferencji *„nikt nie chce mieć wariata za sąsiada”*.

Niechęć w stosunku do niektórych grup użytkowników może częściowo wynikać z powszechnego braku wiedzy i doświadczenia w obcowaniu z „innymi” ludźmi. Dyrektorka środowiskowego domu samopomocy dla osób psychicznie chorych w Brighton (Wielka Brytania) tak wspomina początki działalności:

„Kiedy stworzyliśmy ten ośrodek ponad 20 lat temu, mieszkańcy okolicznych ulic byli

zdruzgotani. Dziś mogę jednak z dumą stwierdzić, że mamy silne więzi ze społecznością lokalną, a z naszych usług korzystają zarówno nasi klienci jak i sąsiedzi”.

Zmiana nastawienia społeczności dokonała się z czasem, gdy mieszkańcy dostrzegli, że klienci tych usług są otoczeni opieką i w zasadzie niczym nie różnią się od innych osób w sąsiedztwie.

Wspólnota lokalna w niektórych przypadkach aktywnie przeciwstawia się deinstytucjonalizacji, gdy zagraża ona ich interesom ekonomicznym. W regionach, gdzie duże instytucje są jedynymi pracodawcami, ludzie obawiają się ich zamknięcia i utraty pracy. Tak jest na przykład w Legnickim Polu (Polska, Dolny Śląsk), gdzie instytucja dla 450 osób niepełnosprawnych intelektualnie jest jedynym - za wyjątkiem starostwa - liczącym się pracodawcą w gminie i od jej funkcjonowania zależy byt niemal każdej rodziny. Na tę chwilę ani zamknięcie, ani redukcja rozmiaru tej placówki nie są planowane.

Proces zamykania instytucji rodzi pytania o to, gdzie powinni zamieszkać jej klienci: w ich miejscu urodzenia; tam, gdzie ich krewni przebywają; w gminie, w której znajdowała się instytucja (tudzież najbliższym jej dużym mieście); czy jeszcze gdzieś indziej. To z jednej strony bardzo ważna decyzja, którą powinien podjąć każdy użytkownik, ale z drugiej również kwestia finansowa dla świadczeniodawcy usług w środowisku oraz administracji lokalnej. Spora doza zdrowego rozsądku i gotowości do kompromisu może okazać się niezbędna, aby móc wspólnie podjąć tę decyzję.

Udział społeczności lokalnej w procesie przemian jest możliwy, gdy wypracuje się od samego początku *„kulturę współpracy,*

zaufania i otwartej komunikacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami”⁵⁷.

Europejska Koalicja na rzecz Życia w Środowisku proponuje we wskazówkach dotyczących transformacji niniejsze zasady, pomagające zaangażować ludność lokalną:

- *„Nie komplikuj spraw – to nie musi być długi i skomplikowany proces. Używaj prostych narzędzi i kieruj się zdrowym rozsądkiem.*
- *Mów po ludzku – unikaj specjalistycznego żargonu i trudnych pojęć. Jeśli musisz ich użyć, wyjaśnij, jak je rozumiesz. Ludzie mogą znać dane słowa czy zwroty z prasy czy życia codziennego, ale tłumaczyć je sobie inaczej niż ty.*
- *Opisz wartości, jakimi się kierujesz i cel, jaki Ci przyświeca.*
- *Wysłuchaj osób o różnym rodowodzie, wiedzy i umiejętnościach, którzy mogą być zainteresowani sprawą”⁵⁸*

Zaangażowanie wspólnoty lokalnej od samego początku i uczynienie z niej ważnego aktora w procesie zmian daje mieszkańcom poczucie wpływu i kontroli nad przedsięwzięciem, pomaga im zapoznać się z wizją zmian i przyczynić do ich wprowadzenia w życie. W znaczeniu słowa „wspólnota” zawarte jest poczucie przynależności i akceptacji ze strony sąsiadów, przyjaciół, okolicznych sprzedawców, ludzi w najbliższej okolicy. To dzięki kontaktom z ludźmi byli użytkownicy mogą zacząć budować więzi oparte na czymś więcej niż tylko opiece czy zależności finansowa.

⁵⁷ Seminarium ESN „Ku pomocy środowiskowej”, 8-9 maja 2009 r. Warszawa, Prezentacja Dietera Kulke: <http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=264>.

⁵⁸ Tworzenie skutecznych kampanii deinstytucjonalizacyjnych, podręcznik do lobbingu dla stowarzyszeń osób niepełnosprawnych i świadczeniodawców, Europejska Koalicja na rzecz Życia w Społeczności, 2008: <http://www.community-living.info/documents/ECCL-Manual-final-WEB.pdf>.

Reformy deinstytucjonalizacyjne powinna poprzedzić refleksja nad wizją przyszłości wolnej od instytucji, w której ludzie niepełnosprawni, chorzy psychicznie, schorowani seniorzy i dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej mogą otrzymać pomoc i wsparcie we własnych domach, a nie placówkach opiekuńczych. Lider ruchu transformacyjnego musi nadać kierunek zmianom i sprawić, aby były ważne dla wszystkich zainteresowanych. Musi przedstawić wizję przekonująco i na jej bazie skonstruować odpowiedni plan działania.

Proces ten nie może się obejść bez udziału samych użytkowników, ich rodzin, pracowników socjalnych i szerszej społeczności lokalnej. Transformacja modelu opieki i pomocy społecznej nie sprowadza się bowiem do zastąpienia dużych placówek małymi. Jest ona procesem, w którym użytkownicy usług nabierają pewności siebie i kontroli nad swoim życiem. Stają się ekspertami w dziedzinie wsparcia, jakiego potrzebują i otrzymują narzędzia umożliwiające życie na własnych zasadach.

Powodzenie tego procesu zależy od dostępnych środków finansowych. Dokładne

wyliczenie kosztów opieki instytucjonalnej oraz znalezienie dodatkowych pieniędzy na sfinansowanie okresu przejściowego nie należy do łatwych zadań. Jest jednak wykonalne przy wsparciu kluczowych podmiotów. Fundusze mogą okazać się wystarczające, gdy wszystkie oddzielne źródła finansowania połączy się w całość, choć dodatkowe środki mogą być potrzebne w okresie równoległego utrzymywania dwóch systemów. Ważne jest jednak, niezależnie od tego, skąd pieniądze pochodzą, aby były powiązane z potrzebami konkretnych użytkowników, a nie budynków, w których świadczone są usługi.

Ten warunek może być spełniony, jedynie gdy potrzeby każdego klienta są znane, analiza potrzeb w obrębie całego obszaru wykonana uczciwie, a plan działania oparty na nich obu. W trzeciej części tego raportu przyjrzymy się obu typom analizy potrzeb, jak również innym kluczowym kwestiom, które muszą być uwzględnione przy planowaniu i świadczeniu lokalnych usług środowiskowych. Usług rozumianych jako takie, które przyczyniają się do integracji społecznej i poprawy życia osób, które z nich korzystają.

Notatki:

Handwriting practice lines consisting of 30 horizontal dotted lines.

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej



www.esn-eu.org

Część III:
*Realizacja
zmiany*



CZĘŚĆ III

Realizacja zmiany

W tej części raportu omówione zostaną najważniejsze zagadnienia dotyczące zarządzania usługami środowiskowymi. Pierwsze z nich to **strategiczna ocena lokalnych potrzeb i planowanie**, dzięki którym decydenci uzyskują wiedzę o ludności lokalnej i sieci dostępnych usług. Dzięki tym danym władze lokalne mogą podejmować trafniejsze decyzje, a użytkownicy i potencjalni użytkownicy mają ułatwiony dostęp do niezbędnej **informacji i poradnictwa**. Osoby, które wymagają pomocy, mogą dzięki temu zostać skierowane tam, gdzie ich **indywidualne potrzeby** zostaną **zbadane**. Ocena potrzeb i wskazówki uzyskane wcześniej umożliwią klientom dokonanie przemyślanego **wyboru usług**, które najlepiej zaspokoją ich potrzeby i odpowiadają ich preferencjom. Analiza potrzeb da też

pewność, że władze lokalne zapewnią odpowiednią dostępność usług.

Usługi opiekuńcze powinny umożliwiać użytkownikom pełniejszą **integrację społeczną**. Politycy i dyrektorzy służb socjalnych zobligowani są pilnować, aby usługi spełniały **standardy** określone przez ustawodawcę i były zorientowane na nieustające podnoszenie **jakości** w całym systemie pomocowym.

Ten szlak, wytyczony od oceny potrzeb lokalnych do zapewniania wysokiej jakości indywidualnych usług, pomaga skoncentrować się na kluczowych wyzwaniach stojących na drodze do rozwoju lokalnej sieci usług w społeczności.

1. Strategiczna ocena lokalnych potrzeb i planowanie

Wizja i przywództwo z początku procesu deinstytucjonalizacyjnego muszą przetrwać próbę czasu i znaleźć odzwierciedlenie we wszystkich krokach podejmowanych dla wdrożenia modelu usług w społeczności. Strategiczna ocena lokalnych potrzeb i planowanie to jeden z podstawowych elementów tego modelu. Polega on na identyfikacji obecnych i przyszłych potrzeb socjalnych i zdrowotnych ludności lokalnej w oparciu o dane ekonomiczne, zdrowotne, zatrudnienie i inne prognozy socjologiczne. Analiza powinna również uwzględniać istniejące usługi, określać główne przeszkody, oceniać jakość pracy oraz proponować, jak można lepiej zaspokajać potrzeby klientów. Szeroki krąg osób zainteresowanych (w tym klienci i ich rodziny) powinien być zaangażowany w proces oceny, aby nadać mu wiarygodności.

W modelu opartym na opiece instytucjonalnej często brakuje zainteresowania kwestiami wyboru i usamodzielniania, które umożliwia dobra pomoc w społeczności, a planowanie strategiczne sprowadza się jedynie do propozycji zwiększania lub zmniejszania liczby łóżek w oparciu o listy oczekujących lub prognozy socjoekonomiczne. Czasami uwzględniane są też niepełne dane dotyczące kosztów utrzymania oraz rekomendacje co do napraw i ulepszeń. Tego typu plan ma na celu podtrzymanie operacyjności instytucji, niezależnie od tego, co chcą i czego potrzebują jej mieszkańcy. W modelu środowiskowym planowanie strategiczne jest bardziej perspektywiczne i uwzględnia średnioterminowe potrzeby społeczności lokalnej.

W Polsce załącznikiem strategicznej analizy potrzeb są badania przeprowadzane co roku przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS) przy pomocy metody CAWI (internetowe wywiady). ROPS-y wysyłają specjalny kwestionariusz do wszystkich gminnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, a następnie kompilują i analizują wyniki w „Bilansie potrzeb w zakresie pomocy społecznej”⁵⁹. Bilans pomaga zidentyfikować najbardziej palące potrzeby, zaplanować lepiej podział środków i usprawnienia działalności ośrodków i ich usług.

Strategiczny Plan Rady Hrabstwa Staffordshire 2011–2016⁶⁰ to pięcioletni dokument pomagający lepiej ocenić i zaplanować usługi. Dwunastomiesięczne przygotowania obejmują wywiady i debaty z mieszkańcami, klientami służb socjalnych oraz członkami grupy „Ludzie Staffordshire”. Internetowe konsultacje, specjalne warsztaty i inne specjalne wydarzenia zapewniają szerokie zaangażowanie obywatelskie. Dzięki temu rada hrabstwa tak ocenia swoją rolę:

„Naszym zadaniem nie jest już świadczenie wszystkich usług, ale zapewnianie infrastruktury, promowanie wyboru i zmiany kulturowej, pozwalającej ludziom w pełni przejąć kontrolę nad ich życiem.”⁶¹

Strategiczna ocena potrzeb powinna prowadzić do wypracowania lokalnego planu rozwoju i poprawy jakości usług. Tak postępuje autonomiczny rząd Katalonii, gdzie wprowadzono w 2006 r. „Program na rzecz lokalnych planów integracji społecznej”⁶². Jego celem jest przygotowanie strategiczne i operacyjne wytycznych m.in. w odniesieniu do lokalnych zasobów i poprawy wydajności. Program kataloński odzwierciedla nowe zasady, jakimi kieruje się rząd: zaangażowanie wspólnot lokalnych, promowanie samodzielności klientów oraz uczestnictwo wszystkich zainteresowanych.

Świadomość lokalnych potrzeb i budowanie wokół nich ściśle dopasowanych planów pomaga wytworzyć proaktywną postawę polityków i świadczeniodawców, którzy mają wgląd w prognozowane trendy socjalne i mogą lepiej przygotować się do zaspokajania zmieniających się potrzeb społeczności lokalnej teraz i w przyszłości.

⁵⁹ „Bilans potrzeb w zakresie pomocy społecznej” wprowadziła Ustawa o Pomocy Społecznej z 12 marca 2004 r. Obejmuje on wszystkie zagadnienia polityki społecznej określone ustawą i podlegające samorządowi terytorialnemu. ROPS-y przesyłają gotowe Bilanse do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przed 31 marca każdego roku.

⁶⁰ Strategiczny Plan Rady Hrabstwa Staffordshire 2011–2016 *Dla waszych rodzin, naszej społeczności i prosperującego Staffordshire*; <http://www.staffordshire.gov.uk/yourcouncil/strategicplan/strategicplan2011-2016printfriendlyversion.pdf>.

⁶¹ Radny Hrabstwa Mike Lawrence, odpowiadający w Zarządzie za dobrobyt dziecięcy, cytowany w „Strategicznym Planie...”.

⁶² Więcej w: Przegląd partnerski: Program na rzecz rozwoju lokalnych planów integracji społecznej, 7-8 październik 2010 r., Hiszpania; Raport Gospodarzy; http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-programme-for-developing-local-plans-for-social-inclusion-in-catalonia/host_country_paper_es10/download.

2. Informacja i poradnictwo

Dostęp do informacji i poradnictwa jest niezbędny użytkownikom usług, ich rodzinom i opiekunom. Informacja to „*otwarte i dostępne materiały przydatne konkretnej populacji*”, podczas gdy poradnictwo obejmuje „*wskazówki i kierunek działań w konkretnej sytuacji, które mogą zaspokoić istniejącą potrzebę, pomóc znaleźć odpowiednie usługi lub nabyć uprawnienia*”.⁶³

Jednym z podstawowych problemów występujących w procesie deinstytucjonalizacji jest to, że klienci są nadal kierowani do zamykanych placówek, a wiedza o alternatywnych usługach w społeczności pozostaje niska. To wskazuje na konieczność zaangażowania w proces nie tylko szerszej wspólnoty, ale też organizacji zajmujących się poradnictwem, tak by przekonać je do systemu wartości i korzyści wynikających ze wsparcia środowiskowego.

Instytucjom łatwiej jest prowadzić politykę informacyjną ze względu na ich ustaloną formę i przewidywalność: rozmiar, liczba pracowników, lokalizacja i portfolio usług pozostają niezmiennie latami. Często też budynek zajmowany przez instytucję jest znany okolicznym mieszkańcom, a adres łatwo przywołać z pamięci w chwili potrzeby. Usługi środowiskowe są z natury bardziej rozproszone i mniej zakorzenione w zbiorowej świadomości. Ich zmienność i nieustanne dopasowywanie się do potrzeb użytkowników sprawiają, że trudno je opisać i promować w prosty sposób. Świadczeniodawcy przedstawiający się z usług instytucjonalnych na środowiskowe muszą zmienić sposób informowania o swojej ofercie potencjalnych użytkowników, dobroczyńców i społeczność lokalną. Powinni szeroko komunikować

zaufanie, bezpieczeństwo i zaangażowanie w poprawę jakości życia klientów usług.

W modelu instytucjonalnym rola doradcy użytkownika w kwestii jego potrzeb i możliwości ich zaspokajania najczęściej przypada pracownikom instytucji. W modelu środowiskowym kładzie się większy nacisk na niezależne źródła informacji i doradztwo uwzględniające wszystkie usługi mogące pomóc. Władze samorządowe mogą zaprosić organizacje pozarządowe do świadczenia usług informacyjnych i porad oraz do występowania w roli przedstawicieli użytkowników usług.

Jakość informacji i porad może być niska nawet w systemach opartych o pomoc środowiskową. Agencja na rzecz Poprawy i Rozwoju Samorządu Terytorialnego⁶⁴ w Wielkiej Brytanii opisuje w raporcie z 2008 r.: „*Niekończące się problemy obejmujące ograniczony dostęp do informacji, różniące się odpowiedzi na te same pytania, nieudane strony internetowe, materiały napisane dla zawodowców, a nie zwykłych ludzi, którzy mają konkretne potrzeby i szukają odpowiedzi, a nie tylko banku tematów.*”⁶⁵

Raport francuskiego Inspektoratu Generalnego Spraw Socjalnych (IGAS) podobnie ocenia sytuację, potwierdzając, że informacje pisane są „*dla profesjonalistów, a nie użytkowników*” i publikowane „*niesystematycznie, utrudniając porównanie*”.⁶⁶

⁶³ Transformacja pomocy społecznej dla dorosłych: dostęp do informacji, poradnictwa i reprezentacji, raport, IDEA; <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/9580624>.

⁶⁴ Agencja na rzecz Poprawy i Rozwoju Samorządu Terytorialnego (IDEA); www.idea.gov.uk.

⁶⁵ Strategia Zamówień Rady Trafford: informacja, porady i reprezentacja 2010-2013; <http://myway.trafford.gov.uk/media/70417/info%20strategy%202010.pdf>.

⁶⁶ IGAS, Rapport sur l'information des usagers sur la qualité des prises en charge des établissements de santé, Generalna Inspekcja Spraw Socjalnych (RM2010-090P), opublikowany w lipcu 2010 r.;

Internet jest coraz częściej wykorzystywany jako źródło informacji i wskazówek dotyczących usług. Na przykład w Polsce wszystkie formularze (niezbędne do otrzymania zasiłku) czy dane kontaktowe placówek świadczących usługi dostępne są na stronach ośrodków pomocy społecznej. Jednakże niski poziom umiejętności obsługi komputera⁶⁷ wśród Polaków poddaje w wątpliwość, ilu potencjalnych klientów może dotrzeć do tych danych. Manchester poszedł w swojej polityce informacyjnej o krok dalej, uruchamiając specjalny portal służb socjalnych „Moje usługi w Manchester” zbierający wszystkie dostępne usługi, świadczeniodawców, adresy i porady dotyczące pomocy środowiskowej. Tekst artykułów napisany jest prostym językiem, a portal aspiruje do roli wirtualnego kierunkowskazu i przewodnika dla osób potrzebujących, ich rodzin i pracowników socjalnych.⁶⁸ Natomiast we Flandrii rząd regionalny zdecydował w 2009 r. uruchomić „dom socjalny” (rodzaj „jednego okienka”) w każdej z gmin. „Domy socjalne” mają dostarczać lokalnym mieszkańcom wiedzę i porady dotyczące usług za pośrednictwem Internetu, telefonu i bezpośrednio.

Rozwiązania takie jak jedno okienko czy punkt dostępu, wirtualne czy fizyczne, mają szczególne znaczenie tam, gdzie usługi są rozproszone. W krajach, gdzie zdecydowano się na zapewnianie szerokiego wachlarza usług różnych świadczeniodawców, z różnych sektorów i szczebli administracji, łatwo zauważyć pewną fragmentaryzację w dziedzinie polityki społecznej, która może być źródłem problemów dla użytkowników jak i polityków.

„Nie znaczy to oczywiście, że polityka partnerstwa i udziału licznych aktorów jest nieskuteczna, a jedynie podkreśla wagę bliskiej współpracy i koordynacji usług za pomocą np. jednego okienka, zapewniającego klientom dostęp do informacji o wszystkich opcjach i rodzajach świadczonych usług”.⁶⁹

Rozwój pomocy środowiskowej musi postępować równolegle z usprawnianiem dostępu do niezależnej informacji i doradztwa o analizie potrzeb, uprawnieniach do świadczeń i opisu istniejących usług. Wszelkie poradniki i inne materiały informacyjne muszą być napisane prostym językiem, zrozumiałym przez potencjalnych użytkowników, wolnym od prawnego czy technicznego żargonu i dostępne z różnych źródeł w różnych formatach.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000502/0000.pdf>.

⁶⁷ Wg badań Eurostatu, opublikowanych na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc460&toolbox=types>.

⁶⁸ Portal Internetowy My Manchester Services: www.manchester.gov.uk/mymanchesterservices.

⁶⁹ Raport ESN *Dostęp do usług społecznych wysokiej jakości*, opublikowany w 2005 r.; <http://esn-eu.org/get-document/index.htm?id=169>.

3. Indywidualna analiza potrzeb

Świadomość usług obecnych na rynku oraz wiedza, gdzie zasięgnąć informacji na ich temat, przydają się w chwili potrzeby, gdy okoliczności życiowe sprawiają, że pomoc społeczna okazuje się niezbędna. Niezależnie od przyczyn, każdy obywatel powinien mieć prawo do niezależnej oceny potrzeb. To zadanie najczęściej przypada specjalście (lub zespołowi multidyscyplinarnemu), który pracuje wspólnie z klientem (i jego rodziną), aby właściwie zidentyfikować jego potrzeby i rozważyć, jak najlepiej mogą one być zaspokojone, a następnie uwzględnić to w planie pomocy, obejmującym poniższe ustalenia⁷⁰:

- Kiedy i jak często klient potrzebuje wsparcia
- Jakie organizacje będą go wspierać
- Jak reagować na nieprzewidziane sytuacje i zagrożenia
- Jak rodzina i przyjaciele będą uczestniczyć w procesie pomocy
- Kiedy potrzeby i sposób ich zaspokajania zostaną powtórnie ocenione
- W jakim stopniu klient jest zobowiązany pokryć koszty usług pomocowych

Tego typu analiza potrzeb oddala ryzyko dopasowywania na siłę wszystkich do jednego formatu i schematycznego traktowania, typowego dla opieki instytucjonalnej. Zamiast tego pozwala indywidualnie dopasować zakres wsparcia do konkretnej osoby.

W instytucjach ocena potrzeb jest najczęściej przeprowadzana przez pracownika, który ocenia potrzeby w kontekście tego, co instytucja ma do zaoferowania. W dobrze

funkcjonującym modelu środowiskowym ocena potrzeb klienta jest kompleksowym przeglądem jego potrzeb i okoliczności życiowych i prowadzi do stworzenia palety usług. Niestety zdarza się, że ocena potrzeb kończy się jednak na zaklasyfikowaniu klienta do danej grupy, w zależności od jego stopnia niepełnopoprawności czy zależności i przyznaniu świadczeń przewidzianych dla owej grupy. Na przykład w Słowenii osoby starsze wymagające opieki dzieli się na 4 kategorie: 1) mobilni; 2) częściowo mobilni; 3) unieruchomieni; 4) całkowicie zależni. Decyzje podejmuje lekarz rodzinny i zatwierdza ją słoweński ZUS.⁷¹ Ocena zamożności danej osoby, obejmująca przychody i oszczędności (tzw. *means test*), jest często częścią procesu i ma na celu wyznaczyć, w jakim stopniu klient ma dołożyć się do kosztów usług, jakie otrzymuje.

Połączona, socjalna i medyczna ocena potrzeb nabiera popularności i jest stosowana głównie w usługach dla osób starszych i chorych psychicznie. Niemniej w niektórych państwach dziedzictwo zmedykalizowanego modelu opieki stanowi barierę do rozwoju dobrych praktyk. W Rumunii proces oceny potrzeb osób niepełnosprawnych sprowadza się do stygmatyzującej klasyfikacji wg medycznej skali upośledzeń. Aktywista pozarządowy z Transylwanii tak tłumaczy działanie tego przestarzałego modelu:

„Dziecko może być zdiagnozowane jako autystyczne, ale w dniu w którym kończy 18 lat, trafia do szufladki ‘psychotyczne’. Ta etykieta nic nie mówi o prawdziwych potrzebach tej osoby i nie wskazuje, jakich usług może ona potrzebować.”⁷²

⁷⁰ W oparciu o stronę: *Directgov – public services all in one*, dział dotyczący niepełnosprawności i rodzajów wsparcia; http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/HealthAndSupport/ArrangingHealthAndSocialCare/DG_4000436.

⁷¹ CEPS ENEPRI Raport badawczy nr 87, System opieki długoterminowej w Słowenii, czerwiec 2010; <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=122421&lng=en>.

⁷² Przegląd partnerski „Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych”, Dania 01.04.2009; niezależny rumuński

Zbliżonym problemem jest też kwestia historycznej dominacji służby zdrowia nad służbami społecznymi i jej wyższy prestiż. Tymczasem dla osób potrzebujących ważne jest, by ich potrzeby były analizowane holistycznie, a nie jedynie przez pryzmat ich problemów zdrowotnych.

W przeszłości ocena potrzeb ograniczała się najczęściej do kwestii niepełnosprawności, wieku oraz chorób. Obecnie stara się uwzględniać plany i marzenia klientów, ich relacje z najbliższymi, wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Pracownicy socjalni wraz z zespołem mogą dzięki temu wspólnie z klientem wybrać takie usługi, które pozwolą mu się najpełniej realizować.

Wyniki takich rozmów powinny być w czytelny sposób zebrane w specjalnym dokumencie i przekazane klientowi jako jego własność.

W londyńskim hrabstwie Redbridge akta osób niepełnosprawnych intelektualnie pełne są rysunków i zdjęć, którymi użytkownicy zilustrowali swoje potrzeby, życzenia i marzenia.

Należy również pamiętać, że ocena potrzeb powinna być okresowo odnawiana, gdyż zdrowie i kondycja większości ludzi ulega zmianom, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w uaktualnionym planie pomocy. Taki przegląd okresowy jest szczególnie ważny w przypadku osób opuszczających instytucje. Mogą one w społeczności nabrać pewności siebie, opanować nowe umiejętności i podnieść się na zdrowiu. Naturalnie zmiany mogą także iść w odwrotnym kierunku, a klient wymagać więcej wsparcia. Wszelkie zmiany u klienta powinny powodować zmiany w dopasowujących się usługach, co może zmienić koszt pakietu pomocy.

4. Dostępność usług

W sprawnie funkcjonującym systemie wsparcia w społeczności dostęp do informacji i poradnictwa oraz możliwość niezależnego przeanalizowania potrzeb otwierają drogę do korzystania z usług społecznych. O ich dostępności decyduje liczba miejsc (podaż w stosunku do popytu) oraz ich fizyczna lub geograficzna obecność. Oba elementy mogą wpływać na to, czy klient mający uprawnienia do danych świadczeń będzie mógł w rzeczywistości z nich korzystać.

Najprostszym wskaźnikiem niskiej dostępności są listy oczekujących, które mogą wskazywać na błędy na etapie planowania strategicznego lub na niewystarczające środki. Listy pojawiają się zarówno w modelu instytucjonalnym jak i środowiskowym i bywają różnie przedstawiane. Dyrekcje i zarządy instytucji mogą prezentować je jako głos zaufania i wyraz autentycznej chęci zamieszkania w jej murach. Najczęściej jednak wiąże się to z brakiem alternatyw i wyborem czegoś, do czego nie jest się przekonany, ale co się dobrze zna. Listy mogą być też samonapędzającym się mechanizmem – wiedza o ich istnieniu sprawia, że ludzie wcześniej występują z wnioskiem o przyznanie miejsca, aby zapewnić sobie bezpieczeństwo „na przyszłość”, kiedy będą tego naprawdę potrzebować. W modelu środowiskowym listy mogą być zwiastunem zwiększającego się zaufania do nowych usług powstałych po zamknięciu instytucji, jednakże mogą też być oznaką błędnego planowania i braku funduszy.

Nawet państwa, które od lat rozwijają model środowiskowy, borykają się z problemem nierównomiernego występowania usług na terenach miejskich i wiejskich. Te ostatnie, zwłaszcza biedne rolnicze regiony, często borykają się dodatkowo z trudnościami

ekonomicznymi i zapóźnieniem rozwojowym. Niezależnie czy dotyczy to Serbii, Francji czy Finlandii peryferyjne regiony rolnicze mają dużo słabiej rozwiniętą sieć usług i na domiar złego dotyka je odpływ młodych ludzi do dynamicznych miast, co dodatkowo pogłębia problem.

„Publiczne świadczenia i usługi nie zawsze okazywały się dostępne dla ludzi w potrzebie i z czasem stawały się coraz droższe, co przyciągnęło do sektora organizacje pozarządowe i osoby prywatne, które otrzymawszy dotacje z budżetu centralnego zaczęły oferować za niewielką opłatą podstawowe usługi, których nie mogło już świadczyć państwo.”⁷³

Na Węgrzech utworzono sieć usług środowiskowych dla osób z problemami zdrowia psychicznego, ale ich dostępność jest raczej symboliczna wg członka ESN. W kraju, gdzie statystycznie ok. 300-400 tys. osób ma lub będzie miało poważne zaburzenia psychiczne, istnieje jedynie „50 dziennych ośrodków pomocy i około 90 mobilnych zespołów terapeutycznych zdrowia psychicznego, mogących dotrzeć do 5 000-7 000 osób”. Podobnie jest w Rumunii, którą oficjalnie zamieszkuje 89 000 osób niepełnosprawnych intelektualnie, a zgodnie z oficjalnymi statystykami „jedynie 96 z nich mieszka w mieszkaniach chronionych, co odpowiada 11 promilom. Dzielne ośrodki pomocy dysponują jedynie 263 miejscami (0.3% klientów ma na nie szanse).”⁷⁴

Po upadku komunizmu na Węgrzech dostęp nawet do najbardziej podstawowych usług był utrudniony na obszarach wiejskich. W odpowiedzi na ten problem Budapeszt

⁷³ Raport ESN Dostęp do wysokiej jakości usług, op.cit.

⁷⁴ Przegląd partnerski, Dania 2009; niezależny raport rumuński, op.cit.

zainicjował program „Gondnok”, opierający się na 828 „opiekunach” w małych wioskach i osadach. Program okazał się tam tak popularny, że podjęto decyzję o jego kontynuacji i rozbudowie. „Opiekun” wypełnia lukę w systemie pomocy, wożąc osoby potrzebujące do ich dziennego ośrodka pomocy, zabierając dzieci do i ze szkoły, odbierając lekarstwa z apteki w pobliskim mieście, przygotowując i rozwożąc posiłki uprawnionym osobom. Tego typu proste usługi mogą w znaczny sposób ułatwić życie osobom potrzebującym i umożliwić im jak najdłuższe pozostanie w ich rodzinnej okolicy.⁷⁵

Dostępność usług powinna być zapewniona przez władze lokalne w oparciu o strategiczną analizę potrzeb i związany z nią plan rozwoju oraz istniejący budżet. Obok zmian potrzeb klientów i ich preferencji, zmiany demograficzne, migracja, rozwój technologii i zmiany sytuacji ekonomicznej mogą również mieć wpływ na zwiększenie lub zmniejszenie dostępności usług

⁷⁵ Więcej na temat tego modelu w raporcie ESN „Podstawowe usługi socjalne w osadach i wioskach – pomoc środowiskowa na Węgrzech; <http://esn-eu.org/get-document/index.htm?id=141>.

5. Wybór

W modelu środowiskowym wybór jest podstawowym pojęciem i nie ogranicza się jedynie do wyboru między różnymi dostawcami podobnej usługi czy różnymi służbami, ale dotyczy tego, jak dany człowiek chce kształtować swoje życie. We wcześniejszej części raportu omówiliśmy podstawowe prawa człowieka, które podkreślają kwestie wolnego wyboru, jako że bez niego człowiek nie może w pełni kontrolować swojego życia, ani decydować o swoim losie. Dokonywanie wyborów życiowych powinno być oparte o rzetelne informacje na temat dostępnych usług, możliwości mieszkania, pracy i nauki. W tym kontekście szczególnie ważna jest rola wcześniejszych podrozdziałów dotyczących informacji, doradztwa i niezależnej oceny indywidualnych potrzeb oraz preferencji. Wybór może nieść ze sobą elementy ryzyka (np. naznaczenie przez wspólnotę lub trudności w poradeniu sobie w wybranym zawodzie), ale daje również wolność i szansę na lepszą jakość życia.

W instytucjach wybór często sprowadza się do wyboru usług oferowanych przez daną placówkę. Wiele osób wierzy, że tylko duże ośrodki mogą zapewnić np. nieskrępowany dostęp do basenu czy specjalistycznej opieki medycznej. Pogląd, że instytucje zapewniają szerszy wybór, został podważony przez raport Europejskiej Grupy Ekspertów w 2009 roku. Podkreślono w nim, że identyczne traktowanie mieszkańców instytucji ogranicza ich prawo wolnego wyboru i narzuca im obowiązujące schematy.

Umożliwianie użytkownikom wyboru nie jest łatwym zadaniem i wiele krajów ma z tym problem. W Estonii rynek usług dla osób wymagających trwale opieki rozwija się bardzo powoli ze względu na niską rentowność takich usług, co ogranicza

znacznie wybór ze względu na niską podaż.⁷⁶

Tę ostatnią na ogół stymuluje się poprzez wprowadzanie bonów na usługi społeczne lub indywidualne budżety, ale te rozwiązania mogą się nie przyjąć tam, gdzie administracja widzi je jako „*dodatkowy ciężar organizacyjny i utrudnienie dla nadzoru*”⁷⁷. W krajach o niskiej dostępności usług istnieje również niebezpieczeństwo, że świadczeniodawcy mogliby wybierać sobie klientów spośród najmniej potrzebujących, co określa się mianem *creaming off* („zbieranie śmietanki”). To całkowite przeciwieństwo wyboru, za jakim się opowiadamy.

W niektórych państwach realna możliwość dokonywania wyborów przez użytkowników zależy od regionu. Członkowie ESN donoszą, że we Włoszech wybór jest możliwy na północy i w centrum kraju, gdzie sieć usług ma dobry zasięg, dzięki odpowiedniemu finansowaniu i poziomowi zatrudnienia w usługach w sektorze publicznym, komercyjnym i pozarządowym. Na południu Włoch wybór jest rzadkim luksusem, ponieważ nawet podstawowe usługi nie są dostatecznie rozwinięte. Na południu dominuje nieformalna opieka rodzinna, uzupełniana przez usługi opiekunów rekrutujących się spośród emigrantów.

W Europie Środkowo-Wschodniej usługi środowiskowe często uważa się jeszcze za niesprawdzone i pierwsze do zamknięcia, gdy np. skończy się okres finansowania przez organizację międzynarodową lub zmieni rząd. Nie jest zatem zaskakujące, że ludzie

⁷⁶ Przegląd partnerski: „Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych”, Dania 01.04.2009; raport estoński; <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/estonia-dk09/download>.

⁷⁷ Przegląd partnerski „Łączenie wyboru...”; raport węgierski; <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/hungary-dk09/download>.

potrzebujący i ich rodziny w takiej sytuacji przedkładają opiekę instytucjonalną nad pomoc w społeczności. Mimo że ustawy o pomocy społecznej mogą jasno opowiadać się za pomocą środowiskową, rzeczywistość lokalna często przeczy tym deklaracjom. Jak zauważa czeska członkini ESN:

„W wielu przypadkach popyt przewyższa podaż (usług środowiskowych) do takiego stopnia, że mówienie o wyborze brzmi jak kiepski dowcip. Ludzie decydują się na opiekę w domach pomocy społecznej, dlatego że dostanie się do DPS jest bardziej realistyczne, nawet jeśli listy oczekujących się stale wydłużają.”

Zakres wyboru może być również ograniczony przez kwestie finansowe, zwłaszcza tam, gdzie klient współfinansuje koszty środowiskowej pomocy społecznej. Zamożniejsi ludzie mogą wykupić usługi wyższej jakości. Tak dzieje się na Litwie, gdzie ceny usług socjalnych nie są regulowane ustawowo i świadczeniodawcy mają pełną swobodę w ich ustalaniu. Najdroższe usługi są najwyższej jakości, ale dla większości ludzi kryterium wyboru stanowi cena, a nie jakość.⁷⁸

Specjalne ustawy mogą w niektórych okolicznościach być niezbędne, by stworzyć warunki do dokonywania wyborów. W Szwecji rząd przyjął w 2009 r. ustawę o wolności wyboru, na mocy której wprowadzono bony na usługi socjalne, reglamentując cenę każdej z usług, niezależnie od tego, kto ją świadczy. Gminy szwedzkie mają prawo wybrać kryteria, jakie muszą spełnić wszyscy, którzy chcą otrzymać certyfikat uprawniający do świadczenia usług na danym terenie. Rywalizacja o klientów w takim modelu nie

zależy od ceny, ale jakości usług, co w zamyśle ma być samonapędzającym się mechanizmem poprawy warunków świadczeń.⁷⁹

Budżety indywidualne mogą również przyczynić się do stymulacji rynku, pomagając najlepszym usługodawcom w rozwoju. Najlepiej funkcjonujące modele tych budżetów pomagają klientom przeobrazić się z pasywnych konsumentów usług w ich współtwórców. Wymaga to jednakże klarownej sytuacji prawnej, chroniącej zarówno użytkowników jak i świadczeniodawców, stabilnych mechanizmów finansowania oraz jasności co do tego, które świadczenia są powszechne i darmowe, a które dostępne za opłatą, zależną od stopnia zamożności klientów.

Wprowadzenie indywidualnych budżetów może zaowocować niespodziewanymi rozwiązaniami. Gdy weszły w życie w Szwecji, tamtejsi niepełnosprawni połączyli się w grupy i zintegrowali swoje środki finansowe, tak by wspólnie kupować usługi i zarządzać swoją opieką. Tym samym stali się menadżerami własnych usług.

Czeskie doświadczenia z indywidualnymi budżetami, które weszły w życie w 2007 r., były zdecydowanie mniej pozytywne. Brak mechanizmów kontrolnych i niewystarczająca oferta usług sprawiły, że wiele osób zrezygnowało z usług w ogóle, przeznaczając pieniądze na „życie” zamiast na pomoc społeczną.

Z doświadczeń członków ESN wynika, że budżety indywidualne mogą pomóc skoncentrować wysiłki i środki na ludziach potrzebujących, zamiast na budynkach, ale nie są one w stanie samoistnie stworzyć szerokiego wyboru usług. Budżety mogą

⁷⁸ Przegląd partnerski „Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych”, Dania 01.04.2009; raport litewski; <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/lithuania-dk09/download>.

⁷⁹ Raport ESN „Zamówienia na jakość”, opublikowany w 2010 r.; <http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=498>.

szerokiego wyboru usług. Budżety mogą pobudzić podaż, jeśli istnieje rynek usług, a świadczeniodawcy są gotowi uczciwie zabiegać o klientów. Tego typu aktywny rynek

usług wymaga uważnego zarządzania, zapewniającego odpowiedni poziom jakości usług dla wszystkich

6. Podnoszenie jakości, nadzór i inspekcja

Nadrzędnym celem przekształceń systemu pomocy społecznej powinna być poprawa jakości życia użytkowników, tj. ich szeroko pojętego dobrobytu, obejmującego sferę emocjonalną, społeczną i fizyczną. Transformacja nie może polegać na przenoszeniu ludzi z dużych instytucji o niskim standardzie to mniejszych ośrodków w społeczności o podobnie niskim standardzie. Jeśli wyższa jakość nie jest zapewniona, usługi środowiskowe będą oznaczały dla klientów niską jakość życia i wykluczenie społeczne. Jak zapewnić – i stale podnosić – jakość usług i jakość życia klientów (środowiskowej) pomocy społecznej pozostaje jednym z najbardziej palących pytań.

Jakość życia (wielopłaszczyznowy dobrobyt) mylona jest często z jakością usług, która mierzy stopień zgodności z wymogami ustawowymi. W modelu instytucjonalnym ta ostatnia forma jakości jest łatwa do zmierzenia. Instytucje mogą spełniać wszystkie kryteria określone przez ustawodawcę, takie jak stosunek liczby personelu do użytkowników lub liczba dostępnych metrów kwadratowych na osobę. Z drugiej strony, instytucje gorzej wypadają w kontekście jakości życia, gdyż ich procedury, rozmiar i instytucjonalna kultura nie pozwalają na pielęgnowanie indywidualnych preferencji. Usługom środowiskowym trudniej sprostać wyznaczonym standardom ze względu na ich płynny charakter i tendencje do ciągłego dopasowywania się do potrzeb użytkowników. To jednak oznacza, że łatwiej im traktować każdą osobę całościowo, uwzględniając jej emocjonalne, społeczne i fizyczne potrzeby.

Zainteresowanie kwestią jakości usług doprowadziło do wypracowania standardów i benchmarkingu służącego porównaniom. W Europie Środkowo-Wschodniej, odwrotnie niż na Zachodzie, pierwsze standardy

wprowadzono w sektorze publicznym. DPS-y i inne placówki zarządzane przez samorząd muszą przestrzegać reguł dotyczących personelu, metrażu, godzin otwarcia czy sposobu zarządzania (*case management*). Do dziś podobne standardy nie objęły sektora komercyjnego i pozarządowego, których działalność często nie jest zarejestrowana jako „socjalna”.

Na przykład w Polsce komercyjne domy spokojnej starości nierzadko rejestrowane są jako „pensjonaty” czy „ośrodki wypoczynkowe”, aby uniknąć procedur i inspekcji. Mieszkańcy takich ośrodków mogą łatwiej znaleźć w nich miejsce (bez list oczekujących) i płacić niższe opłaty. Jednak nierzadko idzie to w parze z niską jakością opieki, w skrajnych przypadkach prowadząc do zaniedbań czy przemocy. Widzimy takie przypadki opisywane od czasu do czasu przez media. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przyznaje, że problem istnieje i zapowiada dyskusje na temat prywatnych DPS-ów i sposobów na to, by ich właściciele zechcieli zarejestrować swoje usługi jako społeczne, co pozwoli zachować nad nimi kontrolę.

Systemy jakości różnią się od siebie w całej Europie. Zdarza się, że wewnątrz państw występują znaczne różnice w zależności od regionu czy miejscowości. To sprawia, że część państw zaczęła poszukiwać ogólnych systemów zarządzania jakością, dostosowanych do systemu pomocy społecznej lub konkretnego działu (pomoc dziecku i rodzinie). Na ogół wiąże się to z rejestracją w systemie zarządzania, regularnym monitoringiem kluczowych parametrów i inspekcją placówek.

Kilka systemów zarządzania jakością zostało wypracowanych na poziomie europejskim: EQUASS⁸⁰, E-Qalin⁸¹ i niedawne *dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych*⁸² opracowane przez Komitet Ochrony Socjalnej (SPC).⁸³ Zadaniem ram jest „wypracować wspólne zrozumienie, czym jest jakość w służbach socjalnych w Unii Europejskiej, jak ją zagwarantować i mierzyć”. Ramy zaprojektowane tak, by były „wystarczająco elastyczne, aby można je było stosować w kontekście gminnym, regionalnym i krajowym (...) oraz w różnych usługach”, a także aby były „zgodne i uzupełniające w stosunku do istniejących krajowych wymogów prawnych.”

Europejskie ramy wyszczególniają 4 kategorie zasad:

- ogólne zasady dotyczące świadczenia usług (które powinny być dostępne, przystępne finansowo, holistyczne i skoncentrowane na jednostce)
- dotyczące relacji między świadczeniodawcami i użytkownikami (np. udział, usamodzielnianie i szacunek)
- dotyczące relacji między świadczeniodawcami, samorządem terytorialnym, partnerami socjalnymi i innymi stronami zainteresowanymi (np. partnerstwo i dobre zarządzanie)
- dotyczące kapitału ludzkiego i fizycznego (np. warunki bytowe, odpowiednia infrastruktura).

Zasady zawarte w ramach odnoszą się do kwestii strukturalnych i proceduralnych (budynki, personel, zarządzanie itp.), ale podkreślają również punkt widzenia

użytkowników, kładąc nacisk na jego poszanowanie, godność jednostki i usamodzielnianie. Tych wartości, tak ważnych dla jakości życia osób potrzebujących, często brakuje w regionalnych czy krajowych systemach zarządzania jakością, ponieważ w porównaniu do parametrów numerycznych (metraż, stosunek liczby personelu do klientów) o wiele trudniej je obiektywnie mierzyć. W Bułgarii, jak donosi członek ESN, „*monitoring jakości ogranicza się do sprawdzania, czy środki zostały wydane zgodnie z przeznaczeniem, a nie w kontekście podnoszenia jakości życia*”.

Usługodawcy powinni również mieć własne, wewnętrzne systemy zarządzania jakością. Będzie to dowód, że poważnie traktują kwestie jakości i doskonalania usług. W raporcie ESN „Kontrakt na jakość”⁸⁴ świadczeniodawcy długoterminowych usług dla osób starszych z Hiszpanii, Szwecji i Czech potwierdzili, że korzystają z ISO, EFQM lub systemów specjalnie zaprojektowanych dla nich. Dzięki temu mogą udowodnić swoje przywiązanie do jakości samorządowi terytorialnemu, który promuje te zagadnienia w zamówieniach publicznych. Niektóre jednostki samorządu są szczególnie czułe na punkcie podnoszenia jakości. Na przykład hrabstwo Surrey wspiera grantami organizacje, które wypadły słabo w porównaniach, aby mogły poprawić wyniki.

Rola zewnętrznej (niezależnej) inspekcji jest kluczowa, aby zapewnić poszanowanie standardów jakości (bez względu na to, jak są zdefiniowane). W tym celu Czechy zainicjowały w 2000 r. proces tworzenia standardów oraz inspekcji służb socjalnych. Po sześciu latach została utworzona niezależna agencja kontrolna z oddziałami w

⁸⁰ Europejska Jakość w Służbach Socjalnych (EQUASS), więcej na: <http://www.epr.eu/index.php/equass>.

⁸¹ System zarządzania opieką nad seniorami: E-Qalin, więcej na: <http://www.ede-eu.org/index.php?page=eqalin>.

⁸² Europejskie ramy, więcej na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:PL:PDF>.

⁸³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=en>.

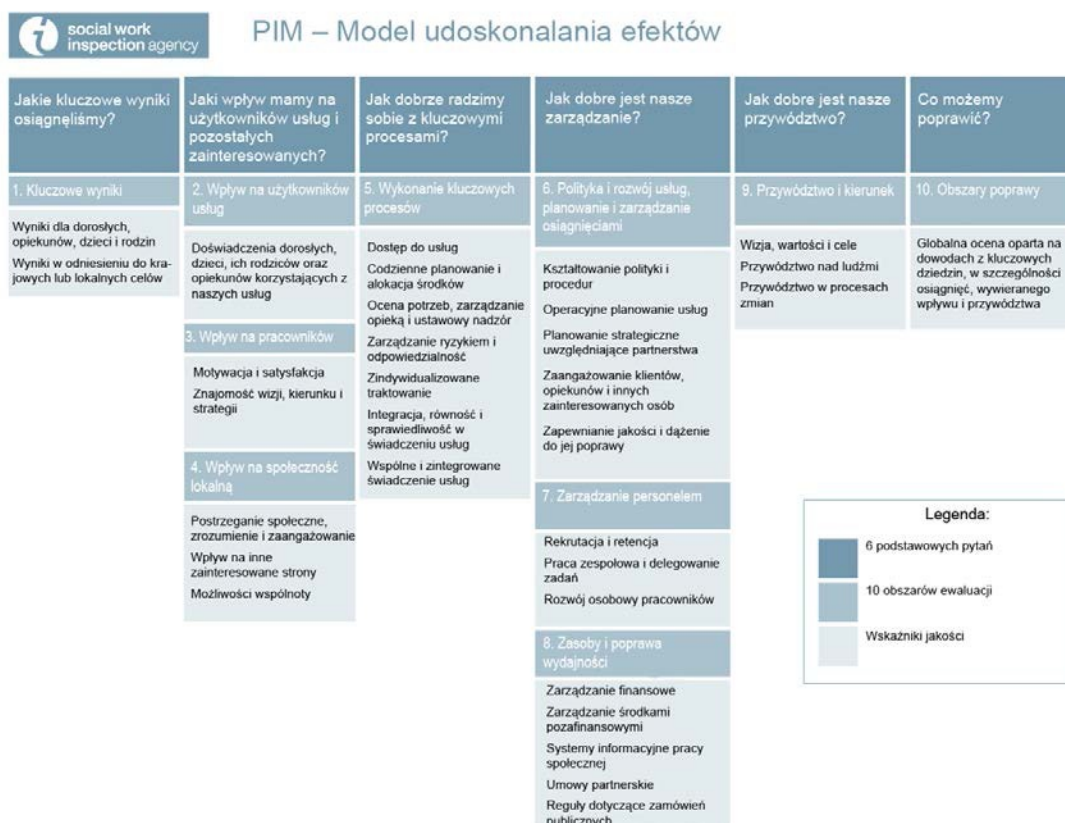
⁸⁴ K. Leichsenring, S. Barnett, R. Rodrigues (2010). *Kontrakt na Jakość*, European Social Network; <http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=498>.

14 czeskich regionach.⁸⁵ W Szkocji Inspektorat Służb Socjalnych (SWIA)⁸⁶ nie tylko kontrolował wszystkie OPS-y, ale też przedstawiał raporty publicznie przed Parlamentem do kwietnia 2011 r. SWIA kładła nacisk na dowody z pierwszej ręki, sprawdzając jakość usług w danej miejscowości:

„Nasza niezależna, systemowa ocena usług opierała i opiera się na opiniach osób korzystających z usług, ich opiekunów, personelu i innych zainteresowanych.”

Proces rejestracji i certyfikacji świadczeniodawców podlegał innej agencji, podczas gdy SWIA koncentrowała swoje wysiłki na systemowej ocenie jakości w oparciu o wypracowany przez siebie model, uwzględniający zarówno dostęp do informacji i porad dla klientów, jak i strategiczne przywództwo władz lokalnych.

Transformacja systemu pomocy społecznej może wiązać się z odejściem od tradycyjnej inspekcji (jeśli taka istnieje) opierającej się na parametrach liczbowych na rzecz modelu, który lepiej ocenia jakość życia użytkowników i zdolność usług do nieustannego podnoszenia jakości. Wymaga to zdecydowanego opowiedzenia się za zmianą i podążania za wizją wdrażaną przez lokalnego lidera. Dla inspektorów socjalnych to szansa na porzucenie pasywnego modelu sprawdzania „zgodności z przepisami” na rzecz dynamicznego modelu inspekcji, w którym liczą się osiągnięte wyniki, kultura samodoskonalenia oraz przekonanie, że ludzie są ważniejsi niż budynki i stanowią punkt odniesienia wszystkich działań i decyzji.



⁸⁵ EKSS, 22-24 czerwca 2009 Praga, prezentacja z warsztatu czeskiego MPIPS, Kraju środkowoczeskiego i Bellevue (usługodawca); http://www.esn-eu.org/prague/downloads/workshop_presentations/3_MoLSA_Cermakova_fin.ppt.

⁸⁶ Z dniem 1 kwietnia 2011 r. obowiązki SWIA przejęła Social Care and Social Work Improvement Scotland (SCSWIS). Model holistycznej inspekcji jest opisany na: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/01/14115818/4>.

7. Integracja społeczna

Lektura podstawowych praw człowieka (w tym wolności wyboru czy praw do szacunku, uczestnictwa i opieki), zasad etycznych pracy socjalnej (wspierającej umacnianie niezależności jednostek i świadectw składanych przez byłych mieszkańców instytucji) nie pozostawia wątpliwości co do słuszności transformacji systemu pomocy społecznej. Przebywanie w instytucji to zarówno dla dziecka, osoby niepełnosprawnej czy starszej, pobyt z dala od domu, nierzadko w innym mieście czy regionie, z ograniczoną możliwością kontaktów z rodziną i przyjaciółmi.

Opieka instytucjonalna dzieli ludzi na lepszych i gorszych, stygmatyzuje i izoluje użytkowników usług od reszty społeczeństwa. Jest to forma masowego wykluczenia z życia publicznego całych grup ludności.

Pomoc w środowisku z kolei wspiera ludzi jak najdłużej w ich własnych wspólnotach lokalnych, stwarzając warunki do możliwie najpełniejszej integracji społecznej. Dobre usługi w społeczności dbają o utrzymywanie lub umacnianie niezależności użytkowników i pozwalają im – jak tylko możliwe – żyć po swojemu. Niekiedy świadczeniodawcy kierują swoją ofertą zarówno do osób potrzebujących jak i do wszystkich innych ludzi, usuwając tym samym elementy stygmatyzujące i pozwalając wszystkim korzystać z lokalnej kawiarni czy kursu komputerowego. Część usług środowiskowych świadczona jest w pobliżu przychodni lekarskiej, biblioteki czy innego popularnego miejsca publicznego, umożliwiając tym samym normalne interakcje i spotkania między osobami potrzebującymi a ich sąsiadami, znajomymi i rodziną.

Trzeba jednak pamiętać, że samo stworzenie sieci usług środowiskowych nie zapewni automatycznie integracji społecznej, a jedynie może stworzyć dla niej warunki. Mieszkanie w

społeczności też może wiązać się z izolacją, np. w przypadku osób starszych o ograniczonej mobilności, których krewni mieszkają daleko. Jedyną osobą, jaką tacy świadczeniobiorcy widują, może być pracownik socjalny. Islandzcy członkowie ESN twierdzą, że wiele osób starszych w ich kraju wybiera małe ośrodki spokojnej starości zamiast życia we własnych domach, ze względu na poczucie bezpieczeństwa i kontaktu z innymi, jakie placówki mogą zaoferować.

We Włoszech, gdzie proces deinstytucjonalizacji rozpoczął się pod koniec lat siedemdziesiątych, wiele pozostaje jeszcze do zrobienia w kwestii integracji klientów pomocy społecznej i reszty społeczeństwa. Włoski członek ESN tak określa sytuację:

„Nadzieje się nie spełniły: wielu klientów jest bez pracy, ma ograniczone kontakty z ludźmi i mieszka w chronionych mieszkaniach”.

Przejście do systemu środowiskowego jest często traumatycznym doświadczeniem dla użytkowników, którzy przeżyli większość życia w murach instytucji. Rozwijanie umiejętności społecznych i nabieranie odwagi do kontaktów z otoczeniem nie przychodzi łatwo. Tym bardziej, że społeczność lokalna może nie być przychylna. Może stronić od byłych mieszkańców instytucji, ignorować ich próby integracji, a nawet uciekać się do słownej i fizycznej przemocy wobec nich. Zarówno włoskie jak i amerykańskie doświadczenia pokazują, że obie strony – klienci i ludność lokalna – muszą być odpowiednio przygotowane na to, co transformacja systemu pomocy społecznej przynosi.

Postawa społeczności lokalnej w stosunku do byłych mieszkańców instytucji może

przyczynić się do sukcesu lub porażki procesu deinstytucjonalizacji. W Szwecji poświęcono temu zagadnieniu wiele uwagi i dokonano prawdziwych przemian społecznych⁸⁷:

„Odeszliśmy od wielkich instytucji na rzecz samodzielnych lub grupowych mieszkań oraz integracji społecznej. W przeszłości osoby niepełnosprawne chowano w instytucjach – dziś widzimy je w telewizji i reklamach.”

Według szwedzkiego członka ESN nie byłoby to możliwe bez rozpowszechnienia wiedzy o niepełnosprawności i problemach zdrowia psychicznego. Jednakże chorzy psychicznie nadal spotykają się z odrzuceniem:

„Liderzy muszą dawać dobry przykład, traktując chorych psychicznie jak innych obywateli, otaczając ich szacunkiem i dyskretnie pomagając wieść normalne życie, takie jak wszyscy wkoło.”

Negatywne stereotypy i uprzedzenia nie dają się łatwo wykorzenić. Osoby opuszczające instytucje często spotykają się z wrogim przyjęciem społeczności lokalnej obawiającej się o swoje bezpieczeństwo lub reputację dzielnicy. W Czechach pracownicy społeczni spędzają wiele czasu odwiedzając okoliczne domy i rozmawiając z ludźmi o planach utworzenia mieszkań chronionych w danym rejonie. Początkowa reakcja jest na ogół niechętna, ale z czasem stosunek zmienia się z wrogiego w obojętny. To oczywiście postęp, ale wiele pozostaje do zrobienia, by w pełni zintegrować użytkowników ze wspólnotą lokalną. Sukces tego ambitnego przedsięwzięcia zależy od stopnia koordynacji, skuteczności i wzajemnych

powiązań między usługami (od tych najbardziej podstawowych do najbardziej wyspecjalizowanych). Niestety w rzeczywistości pełna integracja społeczna rzadko kiedy ma miejsce. Włoski członek ESN uważa, że reforma z 1978 r. nie spełniła oczekiwań, gdyż powstałe środowiskowe domy pomocy dla osób chorych psychicznie nie koordynowały działań ze służbami socjalnymi i zatrudnienia. W mniejszych miejscowościach, gdzie wszyscy się znają, udało się to do pewnego stopnia zniwelować dzięki osobistym kontaktom między pracownikami socjalnymi, lekarzami a urzędami pracy. Jednak im większa miejscowość, tym większe ryzyko wykluczenia społecznego dla klientów usług zdrowia psychicznego.

W odróżnieniu od opieki instytucjonalnej usługi środowiskowe mają potencjał, aby przyczynić się do integracji społecznej. To jednak nie stanie się bez umiejętnego przywództwa lokalnego, zdolnego pociągnąć za sobą ludzi i przekonać ich, że nikt nie powinien być skazany na instytucje i że każdy, nawet najbardziej potrzebujący, ma swoje miejsce w społeczeństwie. Powszechna możliwość normalnego życia, uczenia się w szkołach i pracy na otwartym rynku oraz zanikające uprzedzenia wobec osób niepełnosprawnych czy chorych psychicznie będą głównymi wskaźnikami sukcesu procesów deinstytucjonalizacyjnych. Takie oznaki będą świadczyć o końcu ery wykluczenia społecznego.

⁸⁷ Cytat członka ESN.

CZĘŚĆ III: Podsumowanie

Tworzenie i rozwijanie skutecznych lokalnych usług w społeczności nie należy do łatwych zadań. Działaniem, od którego najlepiej zacząć, jest strategiczna ocena lokalnych potrzeb oraz plan, w którym uwzględnione są obecne i przyszłe potrzeby ludności na danym terytorium. W oparciu o zebrane dane decydenci mogą dokonać wyborów dotyczących rodzaju usług, ich świadczenia i finansowania.

Dogłębna ocena potrzeb musi też być przeprowadzona dla każdej osoby, która potrzebuje pomocy lub opieki, by jak najlepiej poznać jej preferencje i dopasować do nich rodzaj wsparcia. Wszyscy użytkownicy powinni również mieć dostęp do informacji i usług doradczych. Dzięki temu będą znać swoje prawa i obowiązki, a także ofertę lokalnych świadczeniodawców, co pozwoli im rozważyć możliwe opcje.

Po zakończonej analizie potrzeb i ze świadomością swoich możliwości i praw, klient powinien uzyskać dostęp do usług, na które się zdecydował. Lokalni decydenci powinni utworzyć i rozwijać sieci dostępnych, zróżnicowanych i zrównoważonych finansowo usług, a także usuwać po drodze przeszkody, jakie mogą utrudniać użytkownikom

korzystanie z nich oraz dbać, aby z czasem poprawiała się ich wydajność i dopasowanie.

Celem nadrzędnym każdej istniejącej czy nowej usługi socjalnej powinna być poprawa jakości życia użytkowników, tj. ich szeroko pojętego dobrobytu, obejmującego sferę emocjonalną, społeczną i fizyczną. To oznacza przejście od systemu nadzorowania jakości w oparciu o parametry dotyczące infrastruktury do modelu oceniającego wyniki końcowe w kontekście jakości życia użytkowników (wspierającego wszystkich zainteresowanych w ich staraniach o jeszcze lepszą jakość usług).

Lokalni liderzy muszą również uważać, by ustrzec się przed niebezpieczeństwem przeniesienia sztywnej kultury instytucjonalnej na grunt środowiskowy, tym samym podtrzymując istnienie zakłętego kręgu wykluczenia. W odróżnieniu od opieki instytucjonalnej usługi środowiskowe mogą ten krąg przerwać. Do tego potrzeba jednak zdolnego przywódcy lokalnego, potrafiącego pociągnąć za sobą ludzi i przekonać ich, że nikt nie powinien być skazany na instytucje i dla każdego, nawet najbardziej potrzebującego, jest miejsce w społeczeństwie.

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej



www.esn-eu.org



CO DALEJ?

Wejście na ścieżkę reform deinstytucjonalizacyjnych oznacza ustawienie w centrum uwagi ludzi, a nie budynków. To słuchanie i szanowanie ich życzeń, wspieranie samodzielności i ochrona godności. Zdaniem niektórych zastępowanie opieki instytucjonalnej pomocą środowiskową to „najistotniejsza zmiana sposobu myślenia o pomocy społecznej i jej świadczenia na przestrzeni ostatnich 50 lat”.⁸⁸

Przesłaniem tego raportu jest przekonanie, że przeobrażenie systemu opieki z instytucjonalnej w środowiskową jest wskazane i mimo trudności wykonalne. Świadomość ta stwarza możliwości, by budować spójniejsze i dynamiczniejsze wspólnoty lokalne, w których dla każdego jest miejsce i gdzie każdy może rozwijać własny potencjał. Wspólnoty, które umieją wspierać talenty i usuwać bariery, mają większe szanse na stabilność gospodarczą. Są też postrzegane jako dobre miejsce do życia i robienia interesów.

Wszyscy możemy wziąć udział w tym procesie. Ośrodki naukowo-badawcze w całej Europie mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia fenomenu instytucjonalizacji, rozwijać wspólne nazewnictwo oraz oceniać mocne i słabe strony instytucji i usług środowiskowych. Ważne jest też rozwijanie naszej wiedzy o opłacalności interwencji socjalnych. Badania prowadzone w tej dziedzinie, takie jak realizowane przez prof. Martina Knappa w kontekście zdrowia psychicznego, dostarczają naukowych odpowiedzi na pytanie „co działa?” i pokazują, gdzie najbardziej opłaca się zainwestować zawsze niewystarczające i ograniczone środki publiczne. Naukowcy mogą również

wypracować wspólne narzędzia metodologiczne do gromadzenia i analizy danych liczbowych. Ułatwiłoby to unijnym urzędom statystycznym zbiorczą i analizę lokalnych, regionalnych i krajowych danych dotyczących wydajności i zrównoważonego rozwoju instytucji i usług środowiskowych w oparciu o wspólne europejskie wskaźniki. Zestandaryzowane i porównywalne statystyki otworzyłyby drogę do europejskiego benchmarkingu i pomagałyby w debacie nad przyszłymi reformami i kierunkiem rozwoju polityki społecznej.

Komisja Europejska może również przyczynić się do rozwoju modelu środowiskowego. Komisja angażuje się w proces i „finansuje badania dotyczące świadczenia usług środowiskowych (...) w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo, swobodę i samodzielność w życiu w społeczności”⁸⁹. DG EMPL, REGIO, SANCO and JUST uczestniczą w pracach Europejskiej Grupy Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej i uznają jej mandat. Jednakże musi jeszcze zostać rozwiązana kwestia funduszy strukturalnych wydawanych w nowych państwach członkowskich na remonty lub przebudowę przestarzałych instytucji. Pomocna może się w tym okazać Strategia Europa 2020, jak zapisano w komunikacie dotyczącym Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020, w której Komisja zobowiązuje się do:

„działania na rzecz przechodzenia od instytucjonalnych do środowiskowych systemów opieki poprzez: wykorzystywanie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Rolnego dla wspierania środowiskowych systemów opieki i zwiększania w

⁸⁸ J. Mansell, K. Ericsson, Deinstytucjonalizacja i życie w społeczności: usługi dla niepełnosprawnych intelektualnie w Anglii, Skandynawii i USA, Londyn: Chapman i Hall, 1996.

⁸⁹ DG JUST, Walka z dyskryminacją; www.ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/index_en.htm.

*społeczeństwie wiedzy na temat sytuacji osób niepełnosprawnych żyjących w domach opieki, w tym dzieci i osób starszych”.*⁹⁰

To istotne zobowiązanie znalazło również odzwierciedlenie w zapisach propozycji rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na lata 2014-2020, gdzie czytamy, że „odejście od opieki instytucjonalnej na rzecz opieki środowiskowej” jest jednym z działań, które mogą być finansowane w ramach zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu oraz wyrównywania szans.⁹¹

Państwa członkowskie mają również istotną rolę do odegrania, gdyż to one są ostatecznie odpowiedzialne przed obywatelami za kształt i jakość polityki społecznej. Mogą one wprowadzić zmiany prawne faworyzujące rozwój usług środowiskowych i zabezpieczyć środki finansowe niezbędne do rozbudowy sieci usług i ich utrzymywania w pierwszych latach, stopniowo ograniczając środki dla instytucji.

ESN i jego członkowie też mają zadanie do wykonania. Możemy wesprzeć starania Komisji za pomocą praktycznego wsparcia dla osób na kluczowych pozycjach na różnych

szczeblach władzy, pomagając im stać się liderami przemian w służbach społecznych i promując wybór i możliwość niezależnego życia w społeczności. Wraz ze współautorką raportu DECLOC, ESN przygotował specjalny program szkoleniowy „Zarządzanie zmianą – rola sektora publicznego w deinstytucjonalizacji” dla kadr służb społecznych i decydentów politycznych z Europy Środkowo-Wschodniej. Jego uczestnicy mają szansę stać się zarzewiem przemian w swoich gminach i regionach.

Członkowie ESN mogą również dzielić się doświadczeniami w zakresie zamykania instytucji i wspierać kolegów, którzy są na początku tej drogi. Bogactwo tych doświadczeń i przemyśleń powinno zostać mocniej wyeksponowane.

Nadszedł czas, by położyć kres segregacji i wykluczeniu społecznemu osób potrzebujących. Powinniśmy uczynić to naszym priorytetem i wspólnie starać się zapewniać osobom potrzebującym opieki taki sam zakres wyboru i kontroli nad życiem, jaki dajemy samym sobie. Tak aby każdy mógł się cieszyć możliwie jak najzwyklejszym życiem w swojej społeczności lokalnej.

⁹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” (COM/2010/0636 finał), z dnia 15/11/2011; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:PL:PDF>.

⁹¹ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006; <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=231&langId=pl> oraz Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 080/2006; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_pl.pdf.

Notatki:

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Tworzenie modelu pomocy środowiskowej



www.esn-eu.org

Bibliografia



BIBLIOGRAFIA

Źródła unijne

Akademicka Sieć Ekspertów ds. Niepełnosprawności (ANED), Raport podsumowujący: implementacja programów wspierających samodzielne życie osób niepełnosprawnych w Europie, 2010 (VT/2007/005), dostępny na: <http://www.disability-europe.net/content/aned/media/ANED-Task%205%20Independent%20Living%20Synthesis%20Report%2014.01.10.pdf>.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, opublikowana 18 grudnia 2000 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (C 364/1), dostępna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier” (COM/2010/0636 final), z dnia 15.11.2011, dostępny na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:PL:PDF>.

DG JUSTICE, Walka z dyskryminacją, strona poświęcona problematyce niepełnosprawności: www.ec.europa.eu/justice/discrimination/disabilities/index_en.htm.

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, UE ratyfikuje Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ (IP/11/4), 5.01.2011: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/4&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=pl>

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound), Zdrowie i opieka w rozszerzonej Europie, Luksemburg, Oficyna Wydawnicza Wspólnoty Europejskiej, 2004.

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, dostępny na: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=231&langId=pl>.

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 080/2006, dostępny na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_pl.pdf.

Raport Europejskiej Grupy Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej, powołanej do życia przez Komisarza Władimira Szpidłę, dotyczący odejścia od opieki instytucjonalnej na rzecz świadczeń w społeczności lokalnej. Dostępny w polskiej wersji językowej na: http://www.mhe-sme.org/assets/files/publications/reports/Spidla_Polish.pdf.

Dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych (SPC/2010/10/8 final): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:PL:PDF>.

Przeglądy partnerskie

Przegląd partnerski, Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych, Dania 01.04.2009; niezależny rumuński raport, dostępny na: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/romania-dk09/download>.

Przegląd partnerski, Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych, Dania 01.04.2009; raport

estoński, dostępny na: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/estonia-dk09/download_

Przegląd partnerski, Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych, Dania 01.04.2009; raport węgierski, dostępny na: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/hungary-dk09/download_

Przegląd partnerski, Łączenie wyboru, jakości i równości w służbach społecznych, Dania 01.04.2009; raport litewski, dostępny na: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/combining-choice-quality-and-equity-in-social-services/lithuania-dk09/download_

Przegląd ekspercki, Program na rzecz rozwoju lokalnych planów integracji społecznej, Hiszpania, 7-8.10.2010; Raport Gospodarzy, dostępny na: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-programme-for-developing-local-plans-for-social-inclusion-in-catalonia/host_country_paper_es10/download_

Źródła ONZ

Konwencja o Prawach Dziecka (KPDz), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, rezolucja 44/25 z 20 listopada 1989 r.: http://www.unicef.pl/images/stories/publikacje/akty-prawne/pdfs/Microsoft_Word_-_Konwencja_o_Prawach_Dziecka.pdf

Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych (KPN), przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 r.: http://www.unicef.pl/dokumenty/Konwencja_Praw_Osob_Niepełnosprawnych.pdf

Wskazówki ONZ dotyczące Alternatywnych Form Opieki nad Dziećmi [tłumaczenie własne], przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne, rezolucja A/64/434 w dniu 24

lutego 2010 r.:

<http://www.europe.ohchr.org/Documents/UN%20Docs/UN%20Guidelines%20for%20the%20Alternative%20Care%20of%20Children.pdf>

Madrycki Międzynarodowy Plan Działań w Kwestii Starzenia (obejmujący Przewodnik po zasadach i Instrumentarium dla praktyków i polityków) dostępny na: http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ dot. Wcielania w życie Międzynarodowego Planu Działań oraz Przyjęcia Katalogu Zasad ONZ dot. Osób w Podeszłym Wiek (A/RES/46/91) [tłumaczenie własne], przyjęta 16 grudnia 1991 r.: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r091.htm>

Przemówienie Jana Jařaba, Przedstawiciela Regionalnego przy Urzędzie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, ogłoszone 29 kwietnia 2010 r., dostępne na: <http://www.europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/De-institutionalizationSpeech.aspx>

UNICEF Profil Rumunii, Odchodzenie od opieki instytucjonalnej, dostępny na: <http://www.unicef-irc.org/research/ESP/youth/r12inst.pdf>

Źródła ESN

Misja i wartości przyświecające działalności ESN, dostępne na: <http://esn-eu.org/mission-and-values/index.htm>

Sondaż przeprowadzony wśród członków ESN nt. deinstytucjonalizacji i rozwoju pomocy środowiskowej w 2009 r.: <http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=400>

Raport ESN, Dostęp do usług społecznych wysokiej jakości, 2005, dostępny na: <http://esn-eu.org/get-document/index.htm?id=169>

Raport ESN, Podstawowe usługi socjalne w osadach i wioskach – pomoc środowiskowa na Węgrzech, dostępny na: http://esn-eu.org/get-document/index.htm?id=141_

Raport ESN, Zamówienia na jakość, Leichsenring K., Barnett S., Rodrigues R., 2010, dostępny na: http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=498_

Seminarium ESN, Ku pomocy środowiskowej, 8-9.05.2009, Warszawa, prezentacja Julie Beadle-Brown: <http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=258>.

Seminarium ESN, Ku pomocy środowiskowej, 8-9.05.2009, Warszawa, prezentacja Dietera Kulke: http://www.esn-eu.org/get-document/index.htm?id=264_

EKSS, 6-8.07.2011, Warszawa, program i wszystkie prezentacje dostępne są na: <http://esn-conference.org/programme-warsaw>.

EKSS, 6-8.07.2011, Warszawa, przemowa Yannisa Vardakastanisa, wygłoszona w trakcie sesji plenarnej „Ku pomocy środowiskowej”, dostępna na: https://esn-conference.org/sites/default/files/Vardakastanis%20Speech_0.pdf.

EKSS, 6-8.07.2011, Warszawa, prezentacja Jana Pfeiffera, wygłoszona w trakcie sesji plenarnej „Ku pomocy środowiskowej”, dostępna na: <https://esn-conference.org/sites/default/files/Jan%20Pfeiffer.pdf>.

EKSS, 6-8.07.2011, Warszawa, prezentacja Martina Knappa podczas sesji plenarnej „Ku pomocy środowiskowej”, dostępna na: https://esn-conference.org/sites/default/files/Martin%20Knapp_0.pdf

EKSS, 6-8.07.2011, Warszawa, warsztat Europejskiej Agencji Praw Podstawowych (FRA), dostępny na: <https://esn-conference.org/sites/default/files/FRA%20English.pdf>.

EKSS, 22-24.06.2009, Praga, prezentacja z warsztatu czeskiego MPIPS, Kraju Środkowoczeskiego i Bellevue (usługodawca), dostępna na:

http://www.esn-eu.org/prague/downloads/workshop_presentations/3_MoLSA_Cermakova_fin.ppt.

Pozostałe źródła

Agencja na rzecz Poprawy i Rozwoju Samorządu Terytorialnego (IDEA): www.idea.gov.uk.

Baldock J., Manning N., Vickerstaff S., *Polityka Socjalna*, wydanie trzecie, Oxford University Press 2007.

Better Care Network: instrumentarium i słowniczek (ang.) dostępne na: <http://bettercarenetwork.org/BCN/Toolkit/Glossary/index.asp>.

Brindle D., Niepokromiony czempion samodzielności, „Guardian” 22.10.2008; <http://www.guardian.co.uk/society/2008/oct/21/john-evans>.

CEPS ENEPRI Raport badawczy nr 87, *System opieki długoterminowej w Słowenii*, czerwiec 2010; dostępny na: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=122421&lng=en>.

Collins *Słownik Pracy Socjalnej*, red. Pierson J., Thomas M., HarperCollins Publisher 2006.

Deinstytucjonalizacja i transformacja usług dla dzieci – przewodnik dobrych praktyk, 2007, DG JUST i HOME we współpracy z WHO (Sekcja Europa) oraz Uniwersytetem Birmingham, dostępny na: http://www.crin.org/docs/Deinstitutionalisation_Manual_Daphne_Prog_et_al.pdf.

Directgov – portal sektora pomocy publicznej, skupiający wszystkie organizacje i usługi w jednym wirtualnym miejscu; dział dotyczący niepełnosprawności i mechanizmów wsparcia, dostępny na: http://www.direct.gov.uk/en/DisabledPeople/HealthAndSupport/ArrangingHealthAndSocialCare/DG_4000436.

ECCL, *Tworzenie skutecznych kampanii deinstytucjonalizacyjnych*, podręcznik do lobbingu dla stowarzyszeń osób niepełnosprawnych i świadczeniodawców, Europejska Koalicja na rzecz Życia w Społeczności, 2008: <http://www.community-living.info/documents/ECCL-Manual-final-WEB.pdf>.

ECCL, *Zmarnowany czas, zmarnowane pieniądze, zmarnowane życia... zmarnowana szansa?* Europejska Koalicja na rzecz Życia w Społeczności, Raport 2010; <http://community-living.info/documents/ECCL-StructuralFundsReport-final-WEB.pdf>.

Europejska Jakość w Służbach Socjalnych (EQUASS): <http://www.epr.eu/index.php/equass>.

Henderson J., *Krótkie opracowanie dotyczące greckiego programu reform deinstytucjonalizacyjnych* (niepublikowane).

Inspekcja Generalna Spraw Społecznych (IGAS) portal: <http://www.igas.gouv.fr/>

IGAS, Raport dotyczący informowania użytkowników o jakości świadczeń w placówkach o profilu medycznym, Generalna Inspekcja Spraw Socjalnych (RM2010-090P), lipiec 2010, dostępny na: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/104000502/0000.pdf>.

IFSW (Międzynarodowa Federacja Pracy Społecznej), Kodeks etyczny pracy społecznej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Pracowników Socjalnych i Szkół Pracy Społecznej w Adelajdzie, Australia, w październiku 2004 r., dostępny na: <http://www.ifsw.org/f38000032.html>.

IDEA, Transformacja pomocy społecznej dla dorosłych: dostęp do informacji, poradnictwa i reprezentacji, raport, IDEA, dostępny na: <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/9580624>.

Lemay R., *Deinstytucjonalizacja osób z niepełnosprawnością umysłową: przegląd literatury*, [w:] Kanadyjski Dziennik Środowiskowego Wsparcia Zdrowia Psychicznego, Wolumin 28 Nr 1, wiosna 2009;

<http://www.turningforward.org/documents/Lemay2009-Deinstitutionalization.pdf>.

Lumos, *Dlaczego uroczystości są lepsze w domu*, [w:] Nasze wieści i opinie, 31.05.2011: <http://www.lumos.org.uk/news.php/392/why-celebrations-are-better-at-home>.

Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J. i Beecham J., *Deinstytucjonalizacja i życie w społeczności – wyniki i koszty: raport europejski*, 2007, Canterbury: Centrum Tizard, Uniwersytet Kent. Raport, streszczenie i dodatkowe materiały dostępne są na stronie projektu: http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/

Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J. i Beecham J., *Deinstytucjonalizacja i życie w społeczności – wyniki i koszty: raport europejski*. Tom I: Streszczenie, 2007, Canterbury: Centrum Tizard, Uniwersytet Kent, dostępny na: http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/documents/DECLOC_Volume_1_Exec_Summary_final.pdf

Mansell J., Knapp M., Beadle-Brown J. i Beecham J., *Deinstytucjonalizacja i życie w społeczności – wyniki i koszty: raport europejski*. Tom II: Główny Raport, 2007, Canterbury: Centrum Tizard, Uniwersytet Kent, dostępny na: http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/documents/DECLOC_Volume_2_Report_for_Web.pdf.

Mansell, J., Beadle-Brown, J., *Opłacalność modelu życia w społeczności dla osób niepełnosprawnych w perspektywie międzynarodowej*, prezentacja wygłoszona na dorocznej Konferencji Krajowej Agencji ds. Niepełnosprawności w Dublinie 6.10.2009, dostępna na: [http://www.nda.ie/Website/NDA/CntMgmtNew.nsf/DCC524B4546ADB3080256C700071B049/C60FC2E1F2A530068025768E003F108E/\\$File/prof_jim_mansell_proceedings.htm](http://www.nda.ie/Website/NDA/CntMgmtNew.nsf/DCC524B4546ADB3080256C700071B049/C60FC2E1F2A530068025768E003F108E/$File/prof_jim_mansell_proceedings.htm).

Mansell J., Ericsson K. (ed.), *Deinstytucjonalizacja i Życie w Społeczności: Usługi dla niepełnosprawnych*

intelektualnie w Anglii, Skandynawii i USA, 1996,
London: Chapman and Hall.

Nanus, B., *Wizjonerskie przywództwo: umiejętność kierowania organizacją*, 1992, San Francisco: Jossey-Bass.

Kodeks Etyczny Brytyjskiego Związku Pracowników Socjalnych, przyjęty w 1996 r. i znowelizowany w 2008 r. przez Zgromadzenie Ogólne, dostępny na:
<http://www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp>.

Konsultacja społeczna Rady Hrabstwa Cumbria, *Kształtowanie naszych żyć*, [w:] Ocena przyszłych potrzeb mieszkaniowych osób starszych, dostępna na:
www.cumbria.gov.uk/elibrary/view.asp?ID=36288.

Portal Głosu Opóźnionych:
<http://www.vor.net/images/AbuseandNeglect.pdf>.

Portal internetowy My Manchester Services:
www.manchester.gov.uk/mymanchesterservices_

Przewodnik po przywództwie – bliższe spojrzenie na przywództwo w pracy socjalnej, 2010, raport Agencji Inspekcji Pracy Socjalnej na zamówienie rządu szkockiego:
http://www.scotland.gov.uk/Publications/2010/09/02163616/2_

SCIE, Personalizacja: wpływ ustawy o równości 2010, seria wydawnicza „Rzuć okiem” nr 41 z kwietnia 2011 r., dostępna na:
<http://www.scie.org.uk/publications/ataglance/ataglance41.asp>.

Smith G. P., Poczucie siebie i wstydu, opracowanie naukowe przedłożone w 2011 r. Australijskiemu Stowarzyszeniu Socjologicznemu, dostępne na:
<http://www.tasa.org.au/uploads/2011/01/Smith-Gregory.pdf>.

Strategia Zamówień Rady Trafford: informacja, porady i reprezentacja 2010-2013, dostępna na:
<http://myway.trafford.gov.uk/media/70417/info%20strateggy%202010.pdf>.

Strategiczny Plan Rady Hrabstwa Staffordshire 2011–2016, Dla waszych rodzin, naszej społeczności i prosperującego Staffordshire, dostępny na:
<http://www.staffordshire.gov.uk/yourcouncil/strategicplan/strategicplan2011-2016printfriendlyversion.pdf>.

System zarządzania opieką nad seniorami: E-Qalin:
<http://www.ede-eu.org/index.php?page=eqalin>.

Tobis, D. *Od opieki instytucjonalnej do usług środowiskowych w Europie Środkowo-Wschodniej i państwach byłego ZSRR*, Bank Światowy, 2000, dostępny na:
<http://siteresources.worldbank.org/DISABILITY/Resources/280658-1172671461088/MovingFromResTobis.pdf>.

Van Loon, J., Van Hove, G., *Emancypacja i samodeterminacja osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz zmniejszania instytucji* [w:] Niepełnosprawność i społeczeństwo, 16(2), 2001, p. 233-254, dostępne na:
<http://www.arduin.nl/english/index.asp>.

WHO Europa, Lepsze zdrowie, lepsze życie: dzieci i młodzież z niepełnosprawnością intelektualną, EUR/51298/17/PP/3, listopad 2010.

WHO, Argumenty za środowiskowymi usługami zdrowia psychicznego, Health Evidence Network (HEN), raport podsumowujący, dostępny na:
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/74710/E82976.pdf.

PRZEWODNIK PO RAPORCIE

ESN ma nadzieję, że przejrzysty wstęp i spis treści ułatwią czytelnikom poruszanie się po raporcie.

Mamy nadzieję, że zapoznają się Państwo z całością tego opracowania. Poniżej przygotowaliśmy sugestie tematów, które mogą być szczególnie interesujące i wskazówki, gdzie znaleźć odpowiedzi:

- *Nie do końca rozumiem, co to jest deinstytucjonalizacja*, czyli jak rozumieć pojęcia używane w tym raporcie → zapraszamy do lektury „Słowniczka”.
- *Zastanawiam się, czy usługi w środowisku są lepsze niż instytucjonalne*, czyli jakie są kluczowe argumenty przemawiające za transformacją systemu pomocy społecznej → odpowiedź na to pytanie znajduje się w „Części I”.
- *Rozważam zamknięcie instytucji, ale zastanawiam się, od czego zacząć* → „Część II” podpowie, co jest najważniejsze, aby zapoczątkować zmiany.
- *Napotykam problemy w zarządzaniu usługami środowiskowymi* → „Część III” w oparciu o liczne przykłady opisuje podstawowe elementy dobrze funkcjonujących modeli środowiskowych.

European Social Network (ESN)
Adrienn Sz. Nagy
adrienn.nagy@esn-eu.org

JAK KORZYSTAC Z TEGO RAPORTU?

Niniejszy raport w zamiarze ESN jest nie tylko informacyjny, ale również prowokuje do refleksji nad rolą państwa i samorządu terytorialnego w procesie zamykania instytucji i tworzenia sieci usług środowiskowych. Czytelnicy mogą zadać sobie takie pytania, jak:

- Czy w mojej okolicy są usługi środowiskowe i jeśli tak, to jakiego typu?
- Jakich argumentów przemawiających za modelem wsparcia w społeczności trzeba byłoby użyć, aby przekonać moich kolegów i władze lokalne?
- Co stoi na przeszkodzie, a co może się przyczynić do sukcesu procesu zamykania instytucji w mojej okolicy?
- Czy odejście od modelu instytucjonalnego jest rzeczywiście aż tak kosztowne? Ile wyniosłyby długoterminowe zyski z inwestycji w usługi w społeczności?
- Jak najlepiej wykorzystać lokalne zasoby, aby świadczyć lepszej jakości usługi dla tych, którzy ich potrzebują?
- Z kim wchodzić w sojusze i budować partnerstwo na rzecz zmian?
- Jak przekonać personel, mieszkańców instytucji i ludność lokalną do korzyści wynikających z modelu środowiskowego i sprawić, by wszyscy zaangażowali się w proces integracji społecznej?

Niniejszy raport jest dostępny w języku polskim, angielskim, czeskim, węgierskim i rumuńskim. W konkretnych sytuacjach możemy również skontaktować Państwa z członkami naszej grupy roboczej, komitetu doradczego wysokiego szczebla lub kursu dla menedżerów, którzy mogą podzielić się wiedzą i doświadczeniami w rozwijaniu usług środowiskowych w różnych państwach.

Niniejszy raport ESN powstał w oparciu o wieloletniej doświadczenia z pracy z kadrami zarządzającymi, pracownikami służb socjalnych oraz innymi ekspertami w dziedzinie polityki społecznej w ramach grupy roboczej i komitetu doradczego wysokiego szczebla. Przedstawiamy w nim kluczowe argumenty przemawiające za deinstytucjonalizacją; pokazujemy jak zainicjować proces zamykania instytucji i tworzenia sieci usług w środowisku oraz opisujemy najważniejsze zagadnienia dotyczące realizacji zmiany i zarządzania usługami środowiskowymi.

W latach 2011-2012 European Social Network strategicznie wspiera decydentów politycznych i kierowników usług z Czech, Polski, Słowacji i Węgier za pośrednictwem specjalnego programu szkoleniowego dla Grupy Wyszehradzkiej. Jednocześnie na szczeblu unijnym ESN jest aktywnym członkiem Europejskiej Grupy Ekspertów na rzecz Pomocy Środowiskowej, która zabiega o lepsze zrozumienie procesu deinstytucjonalizacji i przechodzenia do modelu opieki środowiskowej wśród europejskich urzędników odpowiedzialnych za politykę społeczną i fundusze strukturalne.

European Social Network
Victoria House
125 Queens Road
Brighton BN1 3WB
United Kingdom

Tel: +44 (0) 1273 739 039
Fax: +44 (0) 1273 739 239
Email: info@esn-eu.org
Web: www.esn-eu.org