

téma 6: teoretické přístupy k reflexi práce s klienty služeb sociální práce – MOC MANAŽERŮ A SOCIÁLNÍCH PRACOVNÍKŮ V ORGANIZACI (HOWE)

HOWE, D.: *Social Workers and Their Practice in Welfare Bureaucracies*. Gower, Aldershot–Vermont 1986, pp. 122–140.

HOWE, D.: *The Family and the Therapist. Towards a Sociology of Social Work Method*. In: Martin, D. (ed.), *The Sociology of Social Work*, Routledge, London – New York 1991, pp. 147–162.

HOWE, D.: Child Abuse and the Bureaucratisation of Social Work. *The Sociological Review*, 1992, Vol. 40, No. 3, pp. 491–508.

1. Proč Úřady sociálních služeb poskytují rodinám s dětmi lepší služby než seniorům?
2. „Naprogramované“ a „ne-naprogramované“ reakce řadového pracovníka
3. Povaha případu – „špinavá práce“ se seniory a „riskantní“ práce s rodinami a dětmi
4. „Naprogramovatelnost“ reakce na případy seniorů a „ne-naprogramovatelnost“ reakce na případy rodin s dětmi
5. Naprogramované služby seniorům a ne-naprogramované služby rodinám s dětmi
6. Přidělování případů seniorů a rodin s dětmi pracovníkům různé kvality – souběh zájmů manažerů a kvalifikovaných sociálních pracovníků
7. Nepřímé a přímé způsoby kontroly postupu řadových pracovníků („příkaz“ a „ideologická hegemonie“) a podmínky jejich uplatňování
8. Kontrola při práci se seniory – naprogramované reakce, převaha manažerů a nepotřebnost příkazů
9. Kontrola při práci s rodinami a dětmi – ne-naprogramované reakce, rovnováha moci a kolizní používání příkazů
10. Faktory distribuce případů

ad 1) Proč Úřady sociálních služeb poskytují rodinám s dětmi lepší služby než seniorům?

Výzkumy specializace sociálních pracovníků působících na britských DSS v 70. letech opakovaně zjistily, že (Howe, 1986: 14–15) :

- **Případy dětí a jejich rodin**, zejména případy rodin, jejichž děti se ocitli na seznamech „dětí vystavených riziku“ („at risk“), „dětí vyžadujících zvýšenou pozornost“ („in care“) nebo „dětí pod formálním dohledem“ („under formal supervision“) **se dostávají do rukou kvalifikovaných a zkušených sociálních pracovníků, kteří mají obvykle na starosti menší počet případů.**

- Naopak **případy seniorů byly záležitostí nekvalifikovaných sociálních pracovníků nebo – častěji – tzv. „asistentů sociálních pracovníků“.** Ti mívají postavení „asistentů“ pouze z formálně, tzn. oficiálně nemusí splňovat kvalifikační požadavky, mají menší plat a oficiálně nemohou sami odpovídat za vlastní případy. V praxi ale místo toho, aby asistovali sociálním pracovníkům při práci s jejich souborem případů, mají na starosti vlastní soubor případů („caseload“) a – jak řekl jeden respondent „*ve skutečnosti jsou sociálními pracovníky seniorů*“ (Stevenson, Parsloe, 1978: 140). V rozporu se svou formální pozicí **mívají na starosti větší počet případů.**

Howe si klade otázka: „Proč tomu tak je?“ „Proč určité typy sociálních pracovníků (kvalifikovaní a nekvalifikovaní) mají zpravidla na starosti určité typy případů (případy rodin s dětmi a případy seniorů)?“

ad 2) „Naprogramované“ a „ne-naprogramované“ reakce řadového pracovníka

Rozlišuje dva typy reakcí řadového pracovníka na případ (61–80):

- tzv. **„naprogramované“** reakce: To, co pracovník dělá, je „předepsáno“, určeno někým jiným. Jedná se o pravidelné, opakující se reakce na obvyklé problémy. Úkolem pracovníka je rozpoznat, že jde o známý problém, a reagovat na něj předem daným způsobem. Pracovník posuzuje případ jako konkrétní příklad známého problému, pro který je k dispozici známé řešení. Jeho činnost nevyžaduje tolik odborné průpravy, jako činnost pracovníků, kteří jsou zodpovědní „ne-naprogramované“ reakce.
- tzv. **„ne-naprogramované“** reakce: O tom, co pracovník dělá, rozhoduje on sám. Řešení vyžaduje, aby pracovník posoudil situaci a rozhodl, co je třeba dělat, aby došlo ke změně. Předpokladem k tomuto výkonu je odborná průprava a zkušenost.

ad 3) Povaha případu – „špinavá práce“ se seniory a „riskantní“ práce s rodinami a dětmi

Howe dále popisuje rozdíly mezi případy rodin s dětmi a případy seniorů (20–34, 137–138):

- pro **případy rodin s dětmi** je charakteristické:

- jsou vnímány jako složité, obtížné, důležité a riskantní
- převažuje názor, že práce s nimi se týká postojů a spočívá v zvládnání emocionálních a vztahových obtíží pomocí kvalifikované případové práce
- sociální pracovníci (zejména kvalifikovaní) jim tradičně dávají přednost (asi 60% z nich)
- sociální pracovníci věří, že jsou odbornou výzvou
- sociální pracovníci se domnívají, že skýtají možnost dočkat se viditelného výsledku
- v 70. letech v Británii předmětem pozornosti médií a veřejnosti a pro něž byla v té době schválena rozsáhlá a velmi specifická legislativa
- vzhledem k jejich složitosti je výsledek práce s nimi vnímán jako nejistý, případy rodin s dětmi jsou v důsledku pozornosti veřejnosti a zákonodárců vnímány jako riskantní a práce s nimi je provázena obavou z veřejné kritiky za selhání

- pro případy seniorů je charakteristické:

- jsou vnímány jako méně závažné, věcnější, méně komplikované a rutinní
- převažuje názor, že práce s nimi spočívá převážně v dohledu, zajišťování praktických věcí a materiální pomoci,
- sociální pracovníci je tradičně preferují nejméně (10 až 30% z nich)
- sociální pracovníci věří, že práce s nimi je otupující, není výzvou a přináší málo uspokojení,
- sociální pracovníci často věří, že práce s nimi je „špinavá“ – fyzicky znechucující, její součástí jsou činnosti, které je sice třeba vykonat, přesto, že jsou odpudivé,
- sociální pracovníci se domnívají, že s nimi není spojen viditelný výsledek
- legislativa jim věnuje menší pozornost než práci s dětmi (specifická legislativa regulující práci s dospělými byla méně častá než legislativa, která reguluje práci s dětmi),

- průběh případu je vnímán jako spíše předvídatelný, nepředpokládá se, že by při práci s nimi mohlo dojít k zásadním chybám, a obava z veřejné kritiky je proto relativně menší než u případů dětí a jejich rodičů

ad 4) „Naprogramovatelnost“ reakce na případy seniorů a „ne-naprogramovatelnost“ reakce na případy rodin s dětmi (137–138)

- Převažující vnímání případů rodin s dětmi jako **složitých, obtížných, odborně náročných případů s nejistým výsledkem** vede k tomu, že řešení těchto případů je vnímáno jako **obtížně naprogramovatelné**.

- Naopak převažující vnímání případů seniorů jako **věcných a praktických, vyžadujících materiální péči, jejíž výsledek je předvídatelný** vede k tomu, že řešení těchto případů je vnímáno jako **dobře naprogramovatelné**.

ad 5) Naprogramované služby seniorům a ne-naprogramované služby rodinám s dětmi

- Povaha případů sice **implikuje** naprogramovatelnost jedněch a ne-naprogramovatelnost druhých.

- Povaha případu přesto **přímočaře nepředurčuje** způsob, jakým budou řadovými pracovníky problémy klientů zvládnuty.

- Manažeři mají vždy tendenci zvyšovat předvídatelnost výsledku, a mají proto také tendenci prosazovat programovatelná řešení. Distribuce naprogramovatelných a ne-naprogramovatelných reakcí se proto prosazuje **v konfrontaci s obecným sklonem manažerů prosazovat programovatelná řešení** (125, 137–138).

- Jak legislativa, která se týká práce se seniory, tak legislativa, která reguluje práci s rodinami a dětmi, podporovala od 70. let programovatelná řešení. (U seniorů předepisovala oprávnění k obdržení statutárních služeb, u rodin s dětmi prosazovala uplatnění takových statutárních zásahů vůči problémovým rodičům, které by umožňovaly předcházet zneužívání dětí.) Avšak:

- **V případě seniorů umožňovala percipovaná povaha případů naplnit statutární povinnosti pomocí programovaných reakcí.** Udržení seniorů v domácnosti je možné zajistit pomocí poskytnutí předem definovaných úkonů materiální pomoci.

- **V případě zneužívajících rodičů a delikventních pubescentů však naplnění statutárních povinností vyžadovalo porozumění neodmyslitelné složitosti a neurčitosti reakcí účastníků.** Nebylo možné předem rozhodnout o míře, ve které bude třeba kombinovat statutární kontrolu se snahou o změnu a učení. Kontrola (odebrání dítěte, uvěznění) sice slibují krátkodobě jistý výsledek (zajištění bezpečí dětí, resp. bezpečnosti obce), ale dlouhodobě však tutéž perspektivu neskýtají.

Managementu proto přímočaře uplatnění programovatelných postupů nezajišťovalo splnění politických, veřejných a legislativních očekávání.

ad 6) Přidělování případů seniorů a rodin s dětmi pracovníkům různé kvality – souběh zájmů manažerů a kvalifikovaných sociálních pracovníků

- V práci se seniory management primárně uplatňoval **programovatelná řešení**, která zajišťovali **nekvalifikovaní pracovníci** a tzv. asistenti. V oblasti práce se seniory byl proto **vliv řadových pracovníků na způsob práce organizace menší**.

- V práci s **rodinou a dětmi** tedy management primárně **neprosazoval programovatelná řešení**, a poskytoval tím prostor pro **uplatnění preferencí kvalifikovaných sociálních pracovníků**. **To sociálním pracovníkům otevíralo větší prostor pro vliv** a umožňovalo jim to dlouhodobě prosazovat ne-naprogramovaná řešení a kontrolovat tak způsob práce úřadu.

ad 7) Nepřímé a přímé způsoby kontroly postupu řadových pracovníků („příkaz“ a „ideologická hegemonie“) a podmínky jejich uplatňování

Howe rozlišuje dva základní typy manažerské kontroly práce sociálních pracovníků (109–113):

- **přímá kontrola** pomocí **příkazu** nebo **zákazu**,
- **nepřímá kontrola** pomocí **ustavení ideologického klimatu, v jehož rámci si řadoví pracovníci zvyknou uvažovat a rozhodovat**. Tuto formu kontroly je možné označit termínem „**ideologická hegemonie**“, která jedné skupině umožňuje prosazovat její zájmy tím, že tato skupina předurčuje způsoby vnímání, kognitivní stereotypy a preference jiných skupin tak, aby se jejich členové bezděčně rozhodovali způsobem, který odpovídá zájmům hegemonu.

Howe vychází z předpokladu, že v organizacích služeb sociální práce:

- Dominantní skupina, což jsou podle Howe manažeři, vykonává moc a kontrolu pomocí ideologické hegemonie.
- Tato forma kontroly **ponechává „slabším“** skupinám (mimo jiné sociálním pracovníkům) prostor pro uplatňování vlastních představ, přesněji řečeno sociální pracovníci na případy svých klientů reagují tak, že:
 - Za prvé: Buď svoji reakci koncipují, aniž by narušovali rámec dominantní ideologie.
 - Nebo, za druhé, se svoji reakci pokoušejí mimo rámec managementem prosazovaných způsobů chápání.

- Druhá možnost nastává, **pokud kontrola pomocí ideologické hegemonie není úplná nebo není zcela úspěšná:**

- Slabší skupiny (to je sociální pracovníci) jsou **v tomto případě** schopny odolávat, chovat se konfliktně nebo uplatňovat alternativní způsoby uvažování (to je alternativní reakce na případy).
- **Pokud k tomu dojde**, dominantní skupina (manažeři) **použije nástroje přímé kontroly**.

Tato představa má dvojí zdůvodnění¹:

- Za prvé **explicitní**, které je založeno na **teorii moci profesních skupin...**

*- Za druhé **implicitní**, které spočívá v nezodpovědném přesvědčení, že manažeři mají vždy dominantní pozici. Tato pozice může plynout ze zkušenosti, kterou Howe učinil jako řadový sociální pracovník a jako manažer DSS.*

... explicitní zdůvodnění „představy, že discretion sociálních pracovníků je výsledek slabosti manažerů“ (teorie moci profesních skupin):

- Moc profesní skupiny závisí na:

- její schopnosti získat monopol na výkon určitých činností v rámci dělby práce, což znamená, že příslušníci profesní komunity musí být schopni určovat:

- jak má být práce prováděna,

¹ Text uvedený kurzívou se neopírá o to, co říká Howe. Jde o Musilovu úvahu.

- kým má být práce prováděna,
- a pro koho má být práce prováděna,
- co musí vykonavatel umět, aby mohl monopolizovanou činnost provádět.

- schopnost získat tento monopol závisí na schopnosti jej legitimizovat v očích společnosti („původ moci a kontroly v organizaci je třeba hledat spíše v povaze a prioritách společnosti, v níž je organizace ‚hostem‘, než ji chápat jako důsledek specifických pracovních postupů nebo technologií“),

- tato legitimizace spočívá ve schopnosti přesvědčit společnost, že:

- profese má k dispozici dovednosti, které jsou pro ni buď velmi cenné nebo obtížně srozumitelné,
- že pracovníci profese jsou – na rozdíl od všech ostatních – schopni zvolit takové postupy, které (vlivné) uživatele jejich služeb zbaví nejistoty, které se chtějí zbavit.

- Schopnost manažerů přesvědčit soudobou společnost o tom, že dovedou něco, co je pro ni velmi cenné a současně těžko srozumitelné, je vysoká a od 80. let spíše roste. To dává manažerům moc kontrolovat přímo či nepřímo výkon pracovníků ostatních oborů.

- Profesní skupiny, které nejsou schopny výše popsaný monopol odůvodnit a získat jsou „slabé“ a těžko odolávají snaze manažerů rozčlenit úkol profese na rutinnější a méně expertní činnosti² a podříditi tak jejich výkon své kontrole.

- Sociální pracovníci jsou slabou profesí proto, že nedokázali společnost přesvědčit, že disponují dovednostmi, které jsou pro ni velmi cenné nebo těžko srozumitelné. Jejich expertisa spočívá ve schopnosti strukturovaně a citlivě chápat otázky běžného života. Navíc pro vnějšího pozorovatele se praxe sociálního pracovníka výrazně neliší od běžných praktik všedního života. Problém je také v tom, že úkolem sociálních pracovníků často je „léčit neléčitelné“.

Pojetí autonomie u Lipskyho a Howea se liší ze tří hledisek:

- Chápou odlišně **příčiny** vzniku autonomie sociálních pracovníků: **Lipsky** svůj výklad vzniku „discretion“ vyvozuje z **rozboru povahy technologie** „strett-level-bureaucratů“. **Howe** svůj výklad vzniku autonomie („discretion“ nebo „radical position“) vyvozuje z **rozboru pozice sociálních pracovníků ve společnosti**. (viz níže citát o legitimizaci monopolu a původu moci a kontroly v organizaci) **Lipsky** odvozuje autonomii z povahy interakce mezi pracovníkem a neunifikovaným klientem. **Howe** vychází z předpokladu, že autonomie je výsledkem buď tolerance manažerů k pro ně neškodné **samostatnosti** pracovníků v rámci jimi ustaveného hegemonního řádu (viz s. 129, odst. 2 – zde používá termín „discretion“), nebo případné slabosti manažerů, která nastává, když tato slabost manažerů umožní **nezávislost** pracovníků (viz s. 112 a 113 – zde používá termín „radical position“).

- Chápou odlišně **řád**, ve kterém se řadoví pracovníci autonomně chovají: Pro **Lipskyho** je tento řád mimo jiné výsledkem uplatňování strategií řadových pracovníků. Pro **Howa** je tento **řád** výsledkem mocenského aktu manažerů, kteří nastolují ideologickou hegemonii svých hledisek a případně korigují její nedodržení přímou kontrolou.

- Chápou odlišně „discretion“. Pro **Lipskyho** tento termín označuje samostatnost v rámci řádu, na jehož utváření se spolupodílejí řadoví pracovníci – tedy na řádu, který je výsledkem konsensu. Pro **Howa** tento termín označuje samostatnost v rámci řádu, který je produktem hegemonie manažerů – tedy na řádu, který je výsledkem jednostranného aktu moci (s. 129, odst. 2). **Howe** kromě „discretion“ hovoří také o

² Expert je ten, kdo má k dispozici dovednosti, které jsou pro laiky velmi cenné nebo obtížně srozumitelné

„radical position“, kterýmžto termínem označuje nezávislost na řádu, který je i v tomto případě produktem hegemonie manažerů (s. 112 a 113).

*Autonomie („samostatnost“, alias „discretion“, i nezávislost, alias „radical position“) jsou pro **Howa** autonomií v rámci řádu, který mocensky ustavili manažeři a na jehož tvarování se řadoví pracovníci nepodíleli. Manažeři podle něj tolerují autonomii tam, kde je to pro ně neškodné nebo tam, kde je to pro ně výhodné. **Autonomie bez vůle manažerů v organizacích není přítomna.***

*Podle **Lispkyho** je autonomie přítomna **nezávisle na vůli manažerů.***

ad 8) Kontrola při práci se seniory – naprogramované reakce, převaha manažerů a nepotřebnost příkazů (126-139)

- Manažeři jsou schopni s velkou mírou jistoty určit, které potřeby seniorů je třeba uspokojit, aby obec považovala práci organizace za úspěšnou, a které z dostupných služeb je možné pro jejich uspokojení využít tak, aby organizace s jistotou dostala svým zákonným povinností.
- Manažerské postupy (plánování, stanovení vhodných reakcí na konkrétní okolnosti situace) jsou schopné zajistit, aby očekávání společnosti bylo uspokojeno.
- Z hlediska manažerů proto nevzniká potřebu porozumět situaci seniorů složitějším, subtilnějším způsobem. Od pracovníka se očekává, že bude pomocí stanovených procedur propojovat určité potřeby s určitými zdroji.
- To manažerům umožňuje naprogramovat reakce řadových pracovníků na případy seniorů. Manažeři zavádějí jasné procedury (formuláře, dotazníky, výkazy úkonů apod.), ze kterých vyplývá:

- podle jakých hledisek má být klient pracovníkem vnímán:

- důraz je kladen na rozpoznání těch potřeb klienta, které je možné uspokojit službami, které má organizace k dispozici,
- zjišťuje se, do jaké míry jsou klienti způsobilí využít existující služby,
- problémy klienta jsou redefinovány tak, aby je bylo možné řešit pomocí zavedených praktických řešení,

- jakým způsobem mají být rozpoznávány jeho potřeby – kontakt s klientem je navazován proto, aby bylo možné získat informace, s jejichž pomocí je možné stanovit oprávnění klienta k využití existujících služeb,
- jaká řešení takto rozpoznávaných je třeba aplikovat.

- Spoléhá se na implicitní, nepřímé formy kontroly (které je všeobecně časté viz bod 5), ale při práci se seniory častější než u případů dětí a jejich rodin. Přímá kontrola je méně častá, protože manažeři neočekávají, že by samostatný výkon naprogramovaných postupů mohl vybočit ze stanoveného rámce a zpochybnit schopnost organizace dostát jejím statutárním povinností.

ad 9) Kontrola při práci s rodinami a dětmi – ne-naprogramované reakce, rovnováha moci a kolizní používání příkazů (126-139)

- Případy mají velmi často neurčitý charakter (recidivy delikvence, opakované útěky z domova, chronická chudoba rodin, neúspěšná péčovská péče atp.), přičemž ani manažeři, ani pracovníci nemají k dispozici technologii, která by jim umožnila tuto neurčitost omezit. Přímá kontrola klientů (zejména oddělení těch, kdo se nechovají podle očekávání –

zanedbávajících rodičů nebo agresivních dětí, od těch, kdo tím strádají) sice krátkodobě přináší jistý výsledek, její dlouhodobý účinek je ale značně nejistý (další recidiva apod.).

- To má nejméně tři důsledky:

- Manažeři nedovedou s jistotou předem stanovit, jak vnímat klienta a jak reagovat na ustálené typy případů. Předem je těžko říci, zda je lepší přímá kontrola klienta nebo pomoc při stabilizaci nebo nápravě jeho chování.

- To sociálním pracovníkům umožňuje, aby aplikovali vlastní definici klienta a vhodného postupu. Jejich reakce jsou proto často ne-naprogramované, protože pracovníci se snaží využívat případové práce a posilovat schopnost klientů plnit očekávání sociálního prostředí. Ani tato technologie však nemá jistý výsledek.

- Časté jsou také neshody mezi manažery a pracovníky, kteří často postupují nestatutárně přesto, že legislativa zdůrazňuje statutární kontrolu a monitoring problémového chování rodičů nebo dětí, zavádí závazné postupy provádění těchto funkcí a nijak nezdůrazňuje snahu modifikovat (napravit) jejich deficity. Manažeři nejsou schopni nahradit postupy pracovníků jasnými procedurami a prožívají nejistotu.

- Důsledkem jsou časté projevy přímé kontroly manažerem. Pokud nestatutární postup pracovníka bezprostředně nezvyšuje nejistotu manažerů, že organizace dostojí své zákonné odpovědnosti, bývá tolerována jeho samostatnost a expertní chování. V tzv. „*kritických situacích*“, které se nastávají, pokud chování klienta nebo okolnosti jeho situace zpochybňují schopnost organizace dostát jejím statutárním povinnostem (např. matka přes snahu pracovníka stále zanedbává zdravotní péči o dítě, mladík přes vytrvalé pedagogické působení na něj stále krade aj.), je samostatnost pracovníka omezena přímočarým požadavkem manažera na provedení statutárního zásahu. Jinak řečeno, ne-naprogramovaný postup pracovníka bývá přerušen tím, že manažer prosadí programované řešení. Pracovník překročí rámec vymezený hegemonií ideologií manažerů a ti na to reagují autoritativní snahou vrátit pracovníka pomocí příkazů a zákazů zpět.

ad 10) Faktory distribuce případů

Z hlediska uvedeného je tedy výrazně častější přidělování případů rodin s dětmi kvalifikovaným pracovníkům a častější přidělování případů seniorů méně kvalifikovaným pracovníkům dáno **schopností manažerů určit s jistotou takovou definici případu a takový postup, který by byl zárukou uspokojení očekávání významných subjektů v prostředí organizace.** Podle Howea:

- Tam, kde manažeři touto schopností disponují (v případě seniorů), prosazují pomocí nepřímé kontroly naprogramovaná řešení, která nevyžadují rafinovanější porozumění případu. Jejich vykonavatelé se proto stávají méně kvalifikovaní pracovníci.

- Tam, kde manažeři touto schopností disponují (v případě práce s dětmi a rodinami), uplatňují kvalifikovaní pracovníci své definice případu a vhodného postupu. Práce s dětmi a rodinami se tím stává atraktivní pro kvalifikované pracovníky, kteří na jedné straně dokážou do určité míry kompenzovat nejistotu manažerův a na druhé straně dokážou tuto nejistotu využít pro své profesionální záměry. Ani ty však nestávají zárukou uspokojení očekávání významných subjektů v prostředí organizace a překračují tak rámec, který je vymezen dominantní ideologií. Manažeři na ně proto často reagují autoritativním omezením samostatnosti řadových pracovníků.