



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Metodika:

P

**Občanská participace
v obcích s koncentrací
sociálního vyloučení**



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Agentura
pro sociální začleňování



Publikaci vydal Odbor pro sociální začleňování (Agentura) MMR ČR
v rámci projektu Systémové zajištění sociálního začleňování
registrační číslo projektu: CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/0000605.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Metodika:

Občanská participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení



Odbor pro sociální začleňování (Agentura) MMR ČR
2021



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Agentura
pro sociální začleňování

Publikace vznikla za finanční podpory Evropského sociálního fondu prostřednictvím operačního programu Zaměstnanost v rámci projektu Systémové zajištění sociálního začleňování registrační číslo projektu: CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/0000605

Autor: Michal Kandler

Za erudovaný vhled a nasměrování v občanské participaci v sociálním začleňování vděčím Petru Čápovi, který mi pomohl se v tématu zorientovat, začít o něm systematicky přemýšlet a načerpat většinu odborných zdrojů použitých v této publikaci. Romanu Matouškovi za prvotní mistr ke sběru a vyhodnocování praxí, ze kterých později vznikla samostatná navazující praktická část (Příručka inspirativních praxí). Za vstřícnost a ochotu s podrobným připomínkováním obsahu v počátku tvorby velice děkuji Petře Vaňkové a Zuzaně Drhové. Davidu Beňákovi za cenné připomínky k členění metodiky, dále Radce Vepřkové a Ivetě Millerové za připomínky k obsahu i struktuře jednotlivých kapitol. K větší srozumitelnosti materiálu mi pomohly Lucie Fuková, Jolana Šmarhovičová a Magdalena Karvayová. Za nahlížení sociální práce z kritické perspektivy děkuji Elišce Černé a za závěrečnou korekturu zdrojů, citací a tipy Zuzaně Stankové.

Copyright © Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2021
1. vydání 2021

www.socialni-zaclenovani.cz

Obsah

7	Občanská participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení
9	1 Vymezení pojmů
14	2 Obecná východiska občanské participace dle Gojové et al (2016)
14	2.1 Obecné vymezení participace
18	2.2 Možné přínosy participace dle Gélinas et al (2017)
20	2.3 Rizika participace
21	2.4 Podmínky participace dle Čápa (2016)
22	3 Participace v sociálním začleňování
23	3.1 Nízké občanské zapojení obyvatel s kumulací sociálních problémů do tvorby lokální politiky v ČR dle GAC (2015)
24	3.2 Vize a cíle participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení
25	3.3 Proces participace v sociálním začleňování
34	3.4 Bariéry a podpůrné faktory pro zapojování obyvatel ohrožených sociálním vyloučením
39	4 Začínáme s procesem participace v sociálním začleňování
40	4.1 Proces zapojování občanů do rozhodování
41	4.2 Doporučení pro aplikaci participativních postupů/přístupů
43	4.3 Mapování, navazování důvěry a vyhodnocování priorit a kapacit aktérů
46	4.4 Obecná vodítka pro plánování a nastavování participace v procesech sociálního začleňování
50	5 Participativní přístupy v sociální práci
50	5.1 Participace v individuální sociální práci dle Gojové et al (2016)
50	5.2 Participace cílových skupin na strategické úrovni
53	6 Platformy občanské participace
54	Literatura
53	Seznam zkratk

Občanská participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení

Úvod

Nízká míra občanské angažovanosti, resp. občanské pasivity a nezapojení se do správy věcí veřejných je obecným problémem české společnosti. Na malé angažovanosti veřejnosti při řešení veřejných záležitostí se podílí zejména absence motivačních nástrojů a mechanismů pro efektivní participaci veřejnosti na správě veřejných záležitostí. Celkově také česká veřejnost pochybuje, že může cokoliv reálně ovlivnit a převládá obecná nedůvěra v politiky. Rovněž nejsou dostatečně rozvíjeny občanské kompetence (Mička et al., 2015). Zapojení obyvatel do věcí veřejných je žádoucí také pro svůj společenský rozměr: Možnost i faktická míra zapojení se odráží v tom, jak lidé nahlíží kvalitu svého života. Zároveň má ale i rozměr právní – nárok participovat na různých rozhodovacích procesech zaručuje občanům v různé míře a podobě řada právních norem, např. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o sociálních službách a prováděcí vyhláška 505/2006 Sb. Právo na účast v rozhodovacích procesech navíc představuje i závazek vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, např. Úmluvy o právech dítěte.

Lidé s kumulací sociálních problémů, resp. lidé ohrožení sociálním vyloučením mají navíc další bariéry v zapojení do tvorby lokální politiky. Jako jeden z faktorů sociálního vyloučení v oblasti uplatňování občanských práv definují autoři Analýzy sociálně vyloučených lokalit v České republice neúčast v základních demokratických institucích, jako jsou volby a zapojování se do rozhodovacích procesů na místní úrovni (MPSV ČR, 2020; GAC, 2015). Občanské vyloučení je spoluutvářeno vyloučením určité skupiny obyvatel z rozhodovacích procesů, které je ovlivňují. Procesy sociálního začleňování jsou potom otázkou nejen sociální, ale i občansko-politickou (Dahl, 2015). Participace v oblasti sociálního začleňování by proto měla usilovat o zapojení obyvatel s kumulací sociálních problémů v občanské oblasti, resp. na úrovni dopadů občanského a politického zmocnění, občanské gramotnosti a rozvoje komunity. Bez jejich aktivního zapojení do rozhodování, realizace aktivit na místní úrovni a participace na životě komunity v přirozených podmínkách místního společenství se pravděpodobně jejich situace nezlepší a důsledky tohoto stavu budou nadále dopadat na celou společnost.

Dle Vaňkové et al. (2016) a interních materiálů Agentury pro sociální začleňování (ASZ) je nezbytnou podmínkou sociálního začleňování posilování kapacit obyvatel ohrožených sociálním vyloučením v řešení jejich vlastních problémů, zvyšování jejich podílu na rozhodování a přejímání odpovědnosti a budování takových služeb a vazeb mezi službami, které budou odpovídat jejich potřebám; dále posilování občanské společnosti a rozvoj sousedství v obcích s koncentrací sociálního vyloučení, aktivizace a zapojení obyvatel žijících v sociálním vyloučení do tvorby lokální politiky, realizace aktivit na místní úrovni a spoluúčasti na životě místního společenství.

Mezi nástroje, jež k tomu mohou systémově pomoci, patří zejména podpora lokálních partnerů v územích s koncentrací sociálního vyloučení při zavádění participativních metod (projektové poradenství, specializované poradenství prostřednictvím lokálních tematických expertů ASZ, platformy pro sdílení zkušeností).

Tato Metodika participace v sociálním začleňování je primárně určena pro politické zástupce obcí, vedoucí pracovníky organizací spolupracujících na participaci a akademiky, kteří se participací zabývají spíše z teoretického hlediska. Navazuje na Metodiku posilování občanské společnosti a rozvoje sousedství (Drhová & Ledinská, 2014) a je provázaná s připravovanou Metodikou komunitní práce (Stanková & Bindasová, 2021), se kterou tvoří komplementární celek. Její ambicí není ukázat participaci v celé její šíři i hloubce, naopak směřuje k co nejvíce praktickému vymezení občanské participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení, a tím je její pojetí zároveň limitováno. V této metodice je představena participace obecně v teoretickém pojetí vycházejícím z rámce činnosti Agentury a jejího odborného zaměření. V navazující Příručce inspirativních praxí (Kandler, 2021), resp. druhé samostatně navazující praktické části, jsou popsány konkrétní příklady participativních metod adaptovaných pro práci s lidmi žijícími v sociálním vyloučení, které byly realizovány od roku 2014 v obcích spolupracujících s Agenturou a dalšími externími partnery, kteří se podíleli na přípravě této publikace.

1 Vymezení pojmů

V této publikaci se setkáváme na různých místech s několika opakujícími se pojmy, jejichž identifikace a vymezení nám dále pomůže uchopit celé téma, procesy, vazby a další souvislosti ve spolupráci na participaci mezi obcí, Agenturou pro sociální začleňování, místními partnery a veřejností vč. obyvatel SVL.

Sociálním vyloučením (exkluzí) rozumíme proces, kdy jsou jednotlivci či celé skupiny vytěšňovány na okraj společnosti a je jim omezován nebo zamezen přístup ke zdrojům, které jsou dostupné ostatním členům společnosti (Toušek, 2007).

Sociální vyloučení lze definovat jako postupné a stupňující se vyčlenění z plné participace na sociálních, materiálních i symbolických zdrojích produkovaných, sdílených a konzumovaných širokou společností k zajištění dobrých životních podmínek, organizaci sociálního života a k účasti na rozhodování. Obecně lze říci, že sociální vyloučení nastává v okamžiku, kdy člověk čelí komplexu problémů, jako jsou nezaměstnanost, diskriminace, nízká kvalifikace, nízké příjmy, špatná kvalita bydlení, špatný zdravotní stav či rozpad rodiny. Vzájemná a provázaná kombinace těchto problémů následně vytváří bludný kruh, ze kterého je pro osoby v podmínkách sociálního vyloučení obtížné až nemožné se vymanit (GAC, 2015).

Sociálně vyloučená lokalita, území s koncentrací sociálního vyloučení

Za sociálně vyloučenou nebo sociálním vyloučením ohroženou lokalitu považují autoři Analýzy sociálně vyloučených lokalit v České republice lokality, ve kterých dochází ke koncentraci více než 20 osob pobírajících příspěvek na živobytí a obývajících fyzicky či symbolicky ohraničený prostor. Zpravidla se jedná o prostor v rámci městské zástavby obývaný převážně chudými Romy, protože jsou tyto lokality stigmatizovány jako „špatné adresy“, „domy hrůzy“ či „ghetta“ (GAC, 2015). „Místa označována jako sociálně vyloučené lokality často bývají úzce spojena s prostorovou koncentrací Romů (a naopak například prostorové koncentrace cizinců nebo osob bez domova tímto termínem označovány nejsou)“ (Trlifajová & Hurrle, 2017).

Mezi území s koncentrací sociálního vyloučení řadíme územní celky (města, obce, místní části, čtvrti, mikroregiony obcí apod.), ve kterých je zvýšená míra ukazatelů sociálního vyloučení oproti okolním územním celkům a zbytku území České republiky (zadluženost, exekuce¹, nezaměstnanost), avšak neexistuje zde ostrá hranice fyzicky či symbolicky ohraničeného prostoru a obyvatelé s kumulací sociálních problémů zde žijí rozptýleně (typicky např. sídlištní aglomerace nebo znevýhodněné venkovské mikroregiony). Podle analýzy GAC (2015, s. 11) „sociální vyloučení v České republice přestává mít svůj dominantní městský charakter“. V absolutních číslech sice stále platí, že nejvíce osob ohrožených sociálním

1 Více informací, viz Mapa exekucí, dostupné z: <http://mapaexekuci.cz>.



vyločením žije ve městech, kde se také nacházejí největší typické sociálně vyloučené lokality, avšak největší nárůst nově identifikovaných míst s koncentrací sociálního vyloučení byl evidovaný v menších venkovských obcích. V rámci znevýhodněných regionů jsou u segregovaných skupin znásobeny problémy okolní společnosti jako celku.

Lidé/obyvatelé s kumulací sociálních problémů, ohrožení sociálním vyloučením, žijící v sociálně vyloučeném prostředí

Občané, kteří mají ztížený přístup k institucím a službám (tedy k institucionální pomoci), jsou vyloučeni ze společenských sítí a nemají dostatek vertikálních ani horizontálních kontaktů mimo sociálně vyloučené prostředí (Švec, 2009).

Podle analýzy GAC (2015, s. 14–15) je základní charakteristikou sociálního vyloučení souběh faktorů, které výrazně omezují možnosti:

- přístupu na otevřený trh práce,
- přístupu k veřejným službám, včetně sociálních služeb či vzdělávání,
- kontaktu se sociálním okolím,
- řešení osobních krizí,
- politické participace, či omezují schopnosti a dovednosti těchto možností využívat. Specifickou roli v sociálním vyloučení hraje etnicita.

Lidé/obyvatelé s kumulací sociálních problémů, ohrožení sociálním vyloučením, mohou být nositeli všech nebo některých uvedených znaků. Mohou tvořit relativně ohraničenou a identifikovatelnou skupinu obyvatel na určitém území obce (obyvatelé sociálně vyloučeného prostředí) nebo mohou žít v území obce rozptýleně. V periferních oblastech nemusí být možné ani vhodné oddělovat problémy obyvatel žijících v sociálně vyloučeném prostředí od ostatních obyvatel, zejména s ohledem na strukturální zátěž celé obce či regionu, tj. zejména vysokou nezaměstnanost, předluženost, zátěžovou vzdělanostní a věkovou strukturu obyvatelstva apod.

Znalosti lidí žijících v sociálním vyloučení, kteří mají přímou zkušenost s nějakým problémem, například s chudobou, bytovou nouzí či s útlakem a diskriminací, mohou být ze strany pracovníků obcí a pomáhajících pracovníků vnímány jako méněcenné. „Vlivem tohoto převládajícího pohledu mohou být pak lidé s přímou zkušeností vnímáni jako méně spolehlivý zdroj informací“ (Beresford in Černá, 2017, s. 9).

Ostatní obyvatelé daného území/obce, ostatní veřejnost a občanská společnost

Ostatní obyvatelé daného území/obce mohou mít nejrůznější motivace a zájmy účastnit se veřejného dění, které mohou přispět k jejich zapojení a spoluúčasti na připravovaných a realizovaných řešeních: osobní zájmy, osobní pozvání, atraktivní způsob spolupráce, obousměrná spolupráce, realizace dohodnutých opatření, hmatatelné výsledky, trvalá (nikoliv jednorázová komunikace), trvalé deklarování ochoty (otevřenost) ke spolupráci ze strany radnice, ocenění účasti občanů.

V nejobecnějším smyslu slova dnes veřejnost zahrnuje část společnosti se zájmem na výsledcích politického rozhodování. Funkcí veřejnosti je sociální kontrola, a proto může být v užším slova smyslu jako veřejnost chápána pouze ta část společnosti, jež tento zájem projevuje aktivně (např. chodí k volbám). Dnes existuje paralelně řada víceméně ohraničených částí veřejnosti, v nichž probíhá diskuse úžeji definovaných témat (např. v rámci tzv. odborné veřejnosti nebo určitých zájmových skupin). Z širší veřejnosti vyvěrají i nejrůznější sociální hnutí a zájmové skupiny, jež se mohou dále formalizovat či přerodit do politických hnutí.

Občanská společnost je důležitým prvkem moderních demokracií. Je to prostor pro všechny občany, v němž jsou lidé charakterizovaní jako veřejné bytosti. Občanská společnost je spíše sférou s dobrovolnou účastí, která se věnuje obecnému blahu. Tvoří ji svobodně se sdružující jedinci a skupiny, ale na rozdíl od soukromého sektoru (individuální jednání a cíle) se soustředí na společnou oblast zájmů. Občanská společnost je důležitým prvkem skutečné demokratické (politické) společnosti. Její přítomnost a funkčnost je do jisté míry i zdrojem legitimacy politické reprezentace.

Místní samospráva/radnice: politici, úředníci, státní úřady dle Návrata et al (2016)

Jsou v participaci odpovědní za zadání participačního procesu a přijetí politické odpovědnosti za jeho průběh (nemusí platit u soukromých investičních záměrů). Při rozhodování o konkrétních návrzích souvisejících s politikou začleňování by měli zohlednit výstupy z participačního procesu a tlumočit zájmy veřejnosti vč. obyvatel ohrožených sociálním vyloučením.

Pro rozvoj služeb na svém území, případně společně s dalšími obcemi v rámci širšího spádového území, může obec i bez legislativní úpravy zpracovávat komunitní plán rozvoje sociálních služeb. Obec může v případě potřeby zpracovávat také další koncepční dokumenty, týkající se mj. využití metod sociální práce v oblasti sociálního začleňování (jako např. místní plán protidrogové politiky, koncepce prevence kriminality, místní strategie sociálního začleňování atd.), a spolufinancovat naplňování těchto strategických dokumentů, o čemž se podrobněji dočtete

v Metodice koordinovaného přístupu v sociálně vyloučených lokalitách (Agentura pro sociální začleňování, 2018).²

Kromě představitelů politického vedení obce je vhodné k participaci motivovat a aktivně do ní zapojit také další orgány města:

- odbory a oddělení obecního/městského úřadu (sociální odbor, bytový odbor, školský odbor atd.),
- sociální a bytovou komisi, výbor pro národnostní menšiny,
- organizace přímo řízené/zřizované obcí či městem (příspěvkové organizace města, školy a školská zařízení),
- městskou policii.

Základní podmínkou úspěšné participace veřejnosti včetně různých skupin obyvatel ohrožených sociálním vyloučením je dlouhodobá politická podpora ze strany představitelů místní samosprávy. Bez politického zaštitění nikdy nebude mít jejich zapojení kýžený dopad a je zde vždy riziko, že výsledky konzultací či výstupy pracovních skupin se posléze nevyužijí, a celý proces tak ztratí důvěru lidí, kteří nebudou mít zájem se takto na věcech obce či města dále podílet. Už z toho důvodu je dobré v rámci přípravy místních strategií s místními zastupitelstvy jednat a zaměřit se na to, aby se všichni zastupitelé mohli k připravovaným strategiím a jejich obsahu včas vyjádřit.

Vzhledem ke kontinuitě občanské participace je vhodné při zahájení spolupráce aktérů na participaci či po volbách formulovat či obnovit politické vymezení (při „top-down“ přístupu). K tomu je vhodné:

- společně s místními politiky navštívit lokalitu, představit se místním obyvatelům a otevřít dialog k participaci,
- formulovat zadání:
 - a. pokračujeme či navazujeme na participaci a práci po předchozí vládě „politiků a odborníků“; nebo se znovu dohodnout a formulovat rámec participace:
 - b. zda bude reflektovat po dobu volebního období 4 let průřezově a kontinuálně ve všech tematických oblastech (bydlení, zaměstnávání, bezpečnost, vzdělávání atd.),
 - c. nebo bude po dobu čtyř let pouze reagovat „ad hoc“ na extrémní situace (např. nenávistné pochody, vystěhování) či dle aktuálních potřeb komunity, veřejnosti či vedení obce.



2 Více informací, viz Sociální začleňování, dostupné z www.socialni-zaclenovani.cz.

Participace dle Gojové et al (2016):

- Může být prostředkem ke zmocnění a zároveň cílem zmocňujícího procesu, avšak není garancí zmocňujícího procesu, nebo může zmocňování dokonce bránit; Beresford a Croft (in Gojová et al., 2016) předpokládají, že se lidé chtějí aktivně podílet na rozhodování o způsobech poskytování sociální práce a dalších služeb, které ovlivňují jejich životy, což přispívá ke zvyšování zodpovědnosti lidí za řešení problémů, které je pak účinnější a méně náročné na náklady,
- jde o redistribuci moci, která umožňuje potřebným občanům, kteří jsou vyloučeni z občanských, politických a ekonomických procesů, aby byli prostřednictvím konsenzu všech aktérů do těchto procesů zahrnuti.

Participace nevznikne sama o sobě. Její počátek je vždy iniciován jednotlivcem či skupinou osob:

- **„Top-down“ participace** (shora) – iniciativa vychází směrem od orgánu veřejné moci (typicky městského úřadu) a směřuje ke komunitě, skupině lidí či k jednotlivci,
- **„Bottom-up“ participace** (zdola) – iniciativa vychází od samotných občanů směrem k vyšším složkám moci (samospráva, politická strana).

Oba dva přístupy jsou stejně důležité, jsou vhodné pro různé situace a lze je uplatnit pro různé úrovně distribuce moci mezi občany a veřejnou správou, mohou se vzájemně prolínat a doplňovat.

2 Obecná východiska občanské participace dle Gojové et al (2016)

Téma participace a participativních přístupů je do značné míry spjato s konceptem moci a konceptem zmocňování. V sociální práci představuje zmocňování takové intervence, které používají metody k povzbuzení jednotlivců a rodin k tomu, aby rozpoznali, nárokovali a využili svou moc ke zvýšení kvality svého života (Garthwait, 2012).

Těžko lze odloučit od tématu moci znalost a přístup k informacím. Mocní jsou ti, kdo definují, co je „pravdivé“. Získání nové znalosti (o problému sociálního vyloučení) může pomoci ke zmocňování lidí, jenže znalosti lidí nejvíce znevýhodněných se často chápou jako méněcenné, všechny poznatky tedy nemají stejnou váhu. Tradiční přístupy k reprodukci informací mohou posilovat bezmocnost znevýhodňovaných lidí, jejichž moc je již tak nízká. Pohled lidí žijících v sociálním vyloučení se může zdát nedůležitý a nevěnuje se mu dostatečná pozornost či se bagatelizuje. Dle Černé (2017) jsou znalosti lidí žijících v sociálním vyloučení akceptovány jako hodnotné pouze tehdy, když je možné je ověřit ještě z dalších zdrojů a jinými způsoby.

2.1 Obecné vymezení participace

Participace představuje prostředek ke zmocnění a zároveň cíl zmocňujícího procesu. Participace přispívá ke zvyšování odpovědnosti lidí za řešení problémů a může být považována za občanské právo. Participace má různé formy a úrovně podle míry sdílené moci. Různým úrovním participace se věnovala Arnstein (1969), jejíž žebřík participace představuje 8 úrovní od nejnižší po nejvyšší míru participace.

MÍRA PARTICIPACE		POPIS
OBČANSKÝ VLIV	Občanská kontrola	Zainteresované osoby mají plnou kontrolu nad zdroji, odpovědností a rozhodovacím procesem.
	Delegovaná pravomoc	Zainteresované osoby přebírají celou odpovědnost za určité části projektu.
	Partnerství	Zainteresované osoby jsou rovnocennými partnery v rozhodovacím procesu a mají spoluodpovědnost za výsledky a implementaci.
TOKENISMUS ³	Zapojení	Zainteresované osoby jsou zapojené do rozhodovacího procesu. Může jít o částečné nebo úplné zapojení.
	Konzultace	Se zainteresovanými osobami se diskutuje o plánech a rozhodnutích, které se jich týkají. Jejich názory se berou v úvahu, ale konečné rozhodnutí dělá někdo jiný.
	Informování	Zainteresované osoby jsou obeznámené s plány a rozhodnutími, které je ovlivňují, a jsou jim k nim poskytovány informace.
NEÚČAST	Oznámení	Zainteresované osoby jsou obeznámené s plány a rozhodnutími, které je ovlivňují.
	Manipulace	Zainteresované osoby netuší o plánech a rozhodnutích, které je ovlivňují, vůbec nic.

Tabulka č.1: Žebřík participace / žebřík sdílení rozhodovací moci

Zdroj: Arnstein (in Gojová et al., 2016, s. 21–22)

3 Tokenismus – „Situace, kdy se zdá, že lidé mají slovo, ale ve skutečnosti mají malou či vůbec žádnou možnost reálně rozhodovat. Lidé se sice mohou projevit a lidé v pozicích jsou rádi, že mají něco na srdci, ale ve skutečnosti neposlouchají, co opravdu říkají a co si přejí“ (Čáp, 2016).

Na různé úrovni odkazuje také Wilcox (1994), jehož 5 úrovní participace představuje:

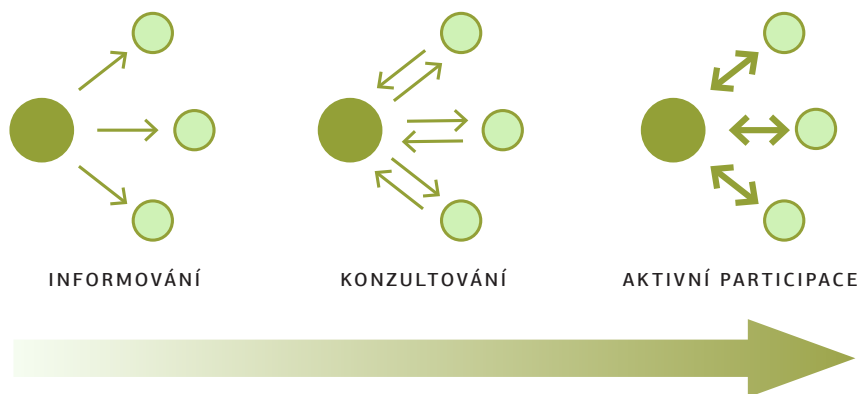
1) INFORMOVÁNÍ = nejnižší, první úroveň participace, kdy je občanům sděleno, co je v plánu, a ti nemají téměř žádnou možnost to ovlivnit. Jednostranný tok informací od držitelů moci (obecní úřad, poskytovatel sociálních služeb, vlastníci bytového fondu aj.) k cílové skupině.
2) KONZULTACE = druhý stupeň participace. Lidé jsou tázáni na názor a zpětnou vazbu. (Obousměrná výměna informací, názorů a podnětů.)
3) ZAPOJENÍ LIDÍ DO ROZHODOVÁNÍ = třetí úroveň participace, spočívá ve společném rozhodování.
4) PARTNERSTVÍ = čtvrtá úroveň participace spočívá ve společném jednání, společném rozhodování a společném uskutečňování plánů.
5) PODPORA NEZÁVISLÝCH KOMUNITNÍCH ZÁJMŮ = pátá nejvyšší úroveň participace, kdy profesionálové podporují nezávislé iniciativy (např. skrze finanční podporu, poradenství).

Tabulka č.2: Úrovně participace

Zdroj: Adams (in Gojová et al., 2016, s. 23)

Budeme-li na participaci nahlížet v užším pojetí procesů sociálního začleňování, můžeme definovat tři hlavní principy/dimenze:

- Integrace – zohledňující především ekonomická východiska vyloučení,
- Rovnost – zohledňující především diskriminační východiska vyloučení,
- Zmocňování – zohledňující především východiska vyloučení v nerovnosti a nespravedlnosti.



Obrázek č.1: Zvyšování stupně zapojení veřejnosti a jejího vlivu v rozhodovacích procesech

Zdroj: Gramberger (2001)

IMPLEMENTACE PARTICIPATIVNÍ DEMOKRACIE V PROCESECH SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ				
Východiska problémů vyloučení	Korekční prvky	Principy pro sociální začleňování	Implikace pro participaci	Způsoby realizace
Ekonomická	Zahrnutí všech aspektů života	Integrace	Participace státních a samosprávných aktérů a sociálních aktérů z různých oblastí: ekonomie, vzdělání, zaměstnanost, zdraví atd.	- strategické plánování - mezisektorová spolupráce - pracovní skupiny - Top-down nastavení participace pro veřejnost
Diskriminační	Uznání rovnosti v různosti	Rovnost	Vyrovňování podmínek pro participaci v kontextu zkvalitňování demokracie.	- rovný přístup k participaci - partnerství - aktivní zapojování - spoluvytváření
Nerovnost a nespravedlnost	Sociální a politická mobilizace pro inkluzi	Zmocnění	Zvýšení participace skupin ohrožených sociálním vyloučením v různých sférách veřejného života.	- Bottom-up iniciovaná participace spolupráce s autoritami s kritikou a autonomií - platformy a sítě

Tabulka č.3: Principy pro sociální začleňování
Zdroj: Canal (2014)

Dle Grambergera (2001) je obecným trendem posouvat procesy na lokálních i národních úrovních tvorby politických rozhodnutí od manipulace k informování, konzultacím až k aktivní participaci veřejnosti:

Není ovšem možné říct, že vždy je nejlepší volit jen nejvyšší patra žebříků. Dle Striano et al. (2013) si vyžadují různé otázky v různých situacích k tomu adekvátní zapojení veřejnosti:

TYP SITUACÍ	POPIS	PŘÍKLADY
Plná kontrola	Uživatelé služby kontrolují rozhodování.	<ul style="list-style-type: none"> • Výbory, skupiny nebo skupiny provozované komunitou organizace • Specifické projekty, které jsou plně vedeny uživateli, ale v rámci stability a struktury hostitelské organizace
Sdílení moci	Sdílená rozhodnutí a odpovědnost, včetně úrovně správy. Uživatelé služby ji mohou ovlivňovat a určovat výsledky.	<ul style="list-style-type: none"> • Nábor zaměstnanců • Podpora dobrovolnictví • Úroveň správy
Účast / participace	Povzbuzování lidí k účasti na utváření služeb, politik nebo vnímání. Uživatelé služeb mohou podávat návrhy a ovlivnit výsledky.	<ul style="list-style-type: none"> • Fokusní skupiny • Účastnická hodnocení • Události stakeholderů • „Peer“ výzkum & vzdělávání
Konzultace	Zeptat se lidí, co si myslí o službě nebo politice. Uživatelé služeb mají omezený vliv.	<ul style="list-style-type: none"> • Dotazníky • Uzavřené rozhovory • Fokusní skupiny • Krabice s návrhy
Informování	Říci lidem o službě nebo politice, avšak lidé nemají žádný vliv.	<ul style="list-style-type: none"> • Zpravodaje • Letáky • Nástěnky • Digitální informace

Tabulka č.4: Druhy participace

Zdroj: Striano et al. (2013)

Participace není jednorázovou akcí, avšak může tak začít. Pokud tomu tak je, vždy vzniká buď kolem nějakého již existujícího problému (má protestní charakter), nebo je účast lidí velmi nízká. Opravdu účinné zapojení místních lidí fakticky znamená změnu způsobu rozhodování a komunikace s veřejností a místními aktéry a budování důvěry mezi všemi zapojenými. Jedná se o dlouhodobý

proces zapojování účasti veřejnosti, který je tím efektivnější, čím víc je skutečně nástrojem řízení radnice a není jen paralelním procesem, který běží mimo faktické rozhodování.

2.2 Možné přínosy participace dle Gélinas et al (2017)

V následující kapitole si ukážeme, že participace může významně přispět k dosahování následujících přínosů pro zástupce různých zájmových skupin (představitelů politické moci, úředníky, specifické skupiny občanů ohrožených sociálním vyloučením, ostatní veřejnost):

- Participace posiluje pocit soudržnosti a vzájemného porozumění v obci/komunitě, pocit vlastnictví, který motivuje k činnosti („mít své místo ve společnosti“), předávání a vzájemné obohacování se zkušenostmi a vzájemné poznávání lidí. Společné sdílení může mít „terapeutický účinek“ pro jednotlivce i skupinu. Participace může zvyšovat efektivitu společných aktivit a opatření, přispívat k účelnému rozvoji a plnění různých programů s vyšší efektivitou a společně vnímanou smysluplností.
- Participace přispívá k budování širší podpory pro různé programy a iniciativy; participativní přístup snižuje bariéry u různých skupin obyvatel, které mají jinak omezený přístup k informacím a malý podíl na rozhodování a moci, a tím umožňuje vyjádření názoru všech. V občanském pojetí participace nejsou kategorizovány cílové skupiny odděleně a dle příslušnosti k určité sociální vrstvě, naopak jsou hledány společné zájmy, problémy a jejich řešení.
- Díky participaci se může podporovat širší rozsah zájmů a hodnot souvisejících se zmocňováním různých skupin obyvatel napříč společností a zapojení obyvatel ohrožených sociálním vyloučením do rozhodování. Participace může pomoci k budování sebevědomí osob ohrožených sociálním vyloučením a budování jejich důvěry ve společné rozhodování, poskytuje možnost vidět svůj vlastní podíl na výsledcích.
- Participace zvyšuje společné porozumění problémům i zájmům ostatních prostřednictvím sdílení informací, dat a zkušeností. Zajišťuje, aby výsledná rozhodnutí a strategie vycházely ze znalostí a odbornosti, které by jinak mohly být přehlédnuty. Participace umožňuje rychlou identifikaci možných kontroverzních aspektů a poskytuje prostředek ke spojování rozdílných názorů, aby bylo dosaženo maximální možné shody v duchu spolupráce.
- Participace umožňuje předcházet konfliktům mezi různými zájmovými skupinami i jednotlivci, napomáhá řešit již vzniklé konflikty způsobem, který je přijatelný pro všechny strany, pomáhá odstranit nepochopení a nedorozumění, zvyšuje důvěru občanů v zastupitele/lidi v rozhodujících pozicích. Pomáhá k získání veřejné podpory pro společná rozhodnutí, k získávání zkušeností

a vědomostí jiných lidí, pomáhá zvyšovat tvořivost a kolektivní inteligenci (být inspirován i inspirovat ostatní) a lépe cílit veřejné politiky.

- Participace umožňuje, aby se spolupracující strany od sebe navzájem učily. Každý může přinášet místní znalosti a místní zkušenosti i své odborné znalosti. Lidé mohou díky participaci přijmout společný záměr za vlastní, ztotožnit se s ním a získat pocit odpovědnosti. Díky participaci se může zlepšit veřejná image, obraz úřadu a politických představitelů v očích veřejnosti a ti mohou díky participaci získávat spojence a zdroje pro implementaci společných plánů rozvoje.
- Dle konceptu sociální spravedlnosti pomáhá participace k prosazování lidských práv a demokracie, dosahovat posunu moci a zmocňování těch, kteří mají méně moci než ostatní, a tím dosahovat rovnosti příležitostí ve společnosti. Tím přispívá k posilování občanství a udržování veřejné odpovědnosti.

2.3 Rizika participace

Kromě výše uvedených přínosů může participace jako proces, metoda i cíl představovat také určitá rizika, která je vhodné si před započítím plánování participace zmapovat a zanalyzovat v konkrétním místě:

- Rizikem nezvládnutého procesu participace může být prohloubení sociálního vyloučení a ztráta důvěry.
- Participace v pluralitní společnosti je práce s konfliktem – konfliktem zájmů, hodnot, norem. Nesprávně vedená participace však může tyto konflikty prohloubit a eskalovat.
- Lehko mohou být vyvolány falešné naděje – je lepší být při plánování realistický, mít dobře zajištěno, co se s výstupy práce s veřejností stane, a veřejnost stále informovat, mít předem domluvený rámec pro participaci a pravidla komunikace a ty dodržovat (viz kapitola 4.5.).
- Je potřeba se vyhnout podsouvání vlastních názorů.
- Práce s veřejností vyžaduje čas a peníze, které je ovšem možno brát jako dobrou investici s mnohonásobnou návratností.
- Nutno zvážit reprezentativnost získaných názorů.
- Práce by neměla být omezena na takzvané „věčné kverulanty“, kteří přinášejí stížnosti nebo podněty, nebo „nadšence“. Jedná se o zapojení všech, kteří se o takové otázky sami nezajímají.

Zajištění participace občanů s kumulací sociálních problémů nemá vést k jejich větší segregaci a ke zvýšení napětí ze strany ostatní veřejnosti, ale naopak k jejich zapojení v rámci nejširší veřejnosti dané obce.

2.4 Podmínky participace dle Čápa (2016)

Pro dosahování cílů participace i pro její udržitelnost do budoucna je v procesu přípravy, průběhu, vyhodnocení i při následné práci s výsledky procesu participace zapotřebí dodržovat několik zásad:

- jasný proces, transparentnost v cílech, ve sdělování informací atd.,
- závazek setrvat,
- otevřenost, poctivost, důvěra,
- objektivnost,
- sdílená odpovědnost za úspěch,
- společné základní informace,
- vzájemné „učení se“ a výměna zkušeností – vytváření kapacity,
- odhalování nových možností řešení společných problémů,
- řešení na základě konsenzu.

V ideálním případě se z jednorázových akcí zaměřených na participaci postupně stane běžná praxe (horizontální téma) společných jednání, prolínající se různými úrovněmi i oblastmi správy věcí veřejných i neformálních společných setkání místní komunity. Jednou z možností je například pravidelná účast legitimně zvolených zástupců obyvatel ohrožených sociálním vyloučením na jednáních radnice či jiných autorit s širokou veřejností.

3 Participace v sociálním začleňování

Pokud chceme dosáhnout zařazení sociálně vyloučených do běžného života společnosti, nemůžeme opomenout jejich aktivizaci a zapojení do rozhodování, do realizace aktivit na místní úrovni a spoluúčasti na životě komunity v přirozených podmínkách místního společenství (MPSV ČR, 2020).

Stanková (2020) chápe s níže citovanými autory sociální začleňování jako:

- proces, jehož cílem je poskytovat potřebné zdroje (materiální, sociální, služby) a příležitosti k zajištění účasti jednotlivců v různých sférách společnosti (Silver, 2015),
- přístup, jehož cílem je zajistit, aby všichni členové společnosti měli rovný přístup k majetku, schopnostem a příležitostem (Bennett, 2002, s. 7), a kterým si společnost cení svých členů, respektuje jejich rozdíly, naplňuje jejich základní potřeby a umožňuje jim participaci.

Stanková (2020) ve svém výzkumu posuzuje sociální začleňování ze dvou odlišných perspektiv:

- pohled na sociální začlenění, které je záměrné a záměrně organizované subjekty a jeho aktéry prostřednictvím tzv. „**akce zdola**“ (Broda-Wysocki, 2012) zaměřené především na vnější dopad ve vztahu k vyloučeným jednotlivcům nebo skupinám, kteří jsou vyzýváni k „vytváření příležitostí“ nebo „akcí“,
- pohled na sociální začlenění skrze jeho aktéry (jednotlivce, instituce a skupiny) jako na tzv. „**akce shora**“ zaměřené na „odstranění institucionálních překážek a posílení pobídek (prostřednictvím dobré politiky) s cílem zvýšit přístup chudých mužů a žen a dalších vyloučených skupin k aktivům a rozvojovým příležitostem“ (Bennett, 2002, s. 23).



Obrázek č.2: Komplementární role zmocnění a sociálního začlenění při změně pravidel hry pro chudé
Zdroj: Bennett (2002)

3.1 Nízké občanské zapojení obyvatel s kumulací sociálních problémů do tvorby lokální politiky v ČR dle GAC (2015)

Mezi obecné příčiny nízké občanské angažovanosti v obcích s vyšší koncentrací sociálního vyloučení patří velká sociální nerovnováha v oblasti moci/vlivu a přístupu ke zdrojům a nízká sociální soudržnost. Aktivita a opatření určené k sociálnímu začleňování obyvatel jsou zároveň méně efektivní, pokud nejsou provázané s lokální politikou měst. Například efektivita dluhového poradenství se zvyšuje, když je podepřena včasným informováním občanů o dlužích na nájemném ze strany města a dalšími kroky v podobě odpuštění penále z prodlení či adekvátních splátkových kalendářů. Obdobně lze podpořit efekty aktivizačních opatření vhodnou politikou bydlení místní samosprávy.

Další podmínkou úspěšnosti aktivit je aktivní přístup obyvatel žijících v sociálním vyloučení k řešení svých potřeb a problémů. Na lokální úrovni sice realizátoři aktivit a opatření většinou využívají různé platformy (lokální partnerství) a pracovní skupiny pro komunitní plánování, avšak s nízkým zapojením těch, pro které jsou plánované aktivity určené, tj. obyvatel ohrožených sociálním vyloučením, do procesu formulování a řešení problémů a s neúčastí představitelů institucí, jejichž činnost s řešeným problémem významně souvisí (zejm. vedení obcí).

Dopady aktivit a intervencí lze rozdělit do několika stupňů. Dosáhnout změny v občanské gramotnosti obyvatel ohrožených sociálním vyloučením, v jejich společenském vnímání ze strany ostatní veřejnosti či rozvoje místní komunity v obcích s koncentrací sociálního vyloučení obnáší systematický a dlouhodobý přístup při řešení. V tomto případě nelze hovořit o efektu jedné aktivity nebo opatření, ale o koordinovaném přístupu napříč jednotlivými oblastmi a o jejich provázání v čase. Pro dosažení občanského a politického zmocnění obyvatel s kumulací sociálních problémů, kdy budou nejen objekty pomoci veřejných politik, ale i aktivními subjekty participujícími na jejich vzniku a implementaci, je třeba opustit převládající *paternalistický postoj*. Jedině tak se reprezentanti obyvatel žijících v sociálně vyloučeném prostředí stanou aktivní a plnohodnotnou součástí. Z hlediska přínosu pro cílovou skupinu by všechny činnosti rozvíjené v aktivitách a opatřeních měly sledovat jeden hlavní a společný cíl: aktivizovat cílovou skupinu a motivovat ji k řešení pocítovaných problémů, přednostně vlastními silami. Cílem sociální práce není přenášet odpovědnost za řešení problémů na sociální pracovníky při zachování pasivního postoje cílové skupiny. Naopak – cílová skupina by si měla prostřednictvím aktivit a opatření osvojit schopnosti, jak se osamostatnit a „postavit se na vlastní nohy“.

Dle analýzy GAC (2015) je jedním z faktorů sociálního vyloučení v oblasti uplatňování občanských práv neúčast v základních demokratických institucích, jako jsou volby a zapojování se do rozhodovacích procesů na místní úrovni. Občanské vyloučení je spoluutvářeno vyloučením určité skupiny obyvatel z rozhodovacích

procesů, které je ovlivňují. Procesy sociálního začleňování jsou potom otázkou nejen sociální, ale i občansko-politickou (Dahl, 2015).

3.2 Vize a cíle participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení

Obecnou vizí občansko-politické participace a komunitní práce v obcích s koncentrovaným sociálním vyloučením je, aby v obcích a městech panovala sociální soudržnost, všechny skupiny obyvatel participovaly na správě věcí a aby sousedství fungovala jako společenství-komunity.

Mezi společné strategické cíle oblasti občansko-politické participace a komunitní práce v obcích s koncentrací sociálního vyloučení patří:

- Podporovat tvorbu místních společenství / občanských komunit v obcích a městech a spokojeného sousedství všech obyvatel obce.
- Snižovat počty marginalizovaných a vyloučených osob jejich posilováním, zkompetentňováním a zapojováním do místních společenství.
- Oživit obecní/městský občanský život podporou komunitních aktivit zdola a občansko-politické participace shora vytvářením podmínek pro účast lidí na správě věcí a na řešení jejich potřeb.

Specifickým cílem občanské participace v obcích s vyšší koncentrací sociálního vyloučení je, aby obyvatelé ohrožení sociálním vyloučením byli zapojeni do tvorby lokální politiky, do realizace aktivit na místní úrovni a spolupodílení se na životě komunity v přirozených podmínkách místního společenství.

Mezi konkrétní aktivity, které podporují naplnění uvedeného cíle, patří:

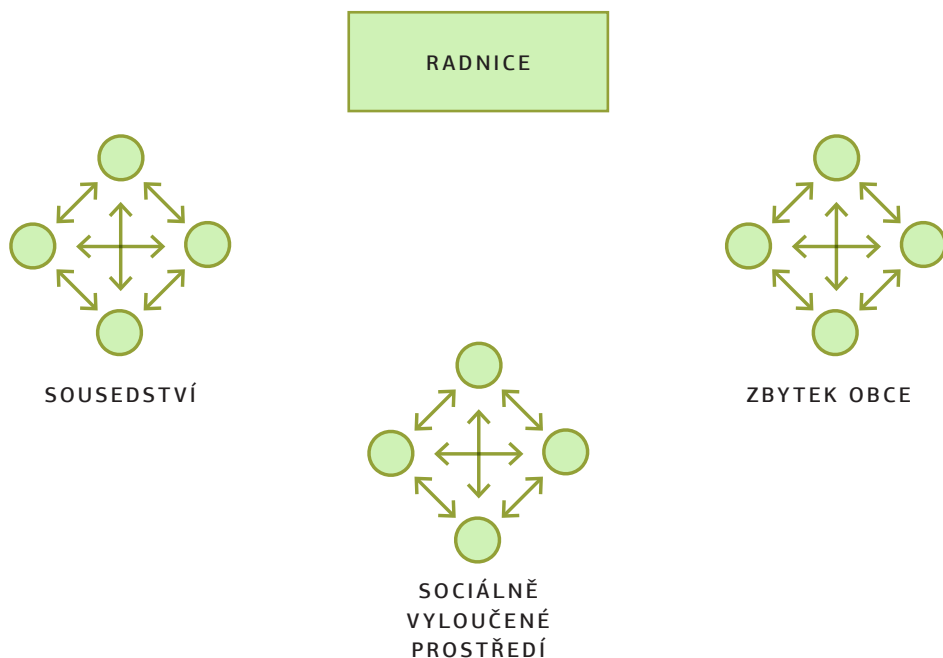
- síťování a zapojování místních hráčů do tvorby integrace a integračních projektů,
- poskytovat prostor k vyhodnocování přínosu realizace integrace na místní úrovni,
- facilitate, moderování nebo mediace jednání se zástupci vedení obcí/měst,
- posilovat kapacitu obyvatel ohrožených sociálním vyloučením při řešení vlastních problémů,
- zvyšovat jejich podíl na rozhodování a přejímání odpovědnosti,
- budovat takové aktivity, intervence a vazby, které budou odpovídat jejich potřebám,
- posilovat občanskou společnost a rozvoj sousedství v obcích s vyšší koncentrací sociálního vyloučení,
- podporovat v aktivitách a opatřeních přístup k aktivnímu zapojování obyvatel s kumulací sociálních problémů do komunitního plánování a do přípravy a realizace aktivit a opatření,

- rozvíjet řešení společných potřeb obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a ostatní veřejnosti,
- zaměřit aktivity a opatření na zpracování efektivní komunikační strategie směrem k obyvatelům ohroženým sociálním vyloučením i k ostatní veřejnosti.

3.3 Proces participace v sociálním začleňování

Zástupci politické reprezentace z vedení obce, úředníci, sociální pracovníci i zástupci dalších institucí mohou pociťovat obavy z participace obyvatel žijících v sociálním vyloučení. Mohou se obávat toho, jaké výstupy participace přinese, zvláště v případech, kdy je možné předjímat, že se pohledy obyvatel ohrožených sociálním vyloučením budou lišit od těch jejich. Někdy mohou převládnout obavy z toho, že se lidé s kumulací sociálních problémů budou projevovat „agresivně“, „radikálně“ nebo zkrátka „příliš hlasitě“, anebo se naopak může stát, že nejsou připraveni na velká diskuzní pléna a nebudou komunikovat vůbec. Pracovníci se také mohou obávat toho, jak komunikovat navenek, pokud z participativního procesu nevzniknou žádné výstupy nebo výstupy málo použitelné (Feantsa in Černá, 2017, s. 11).

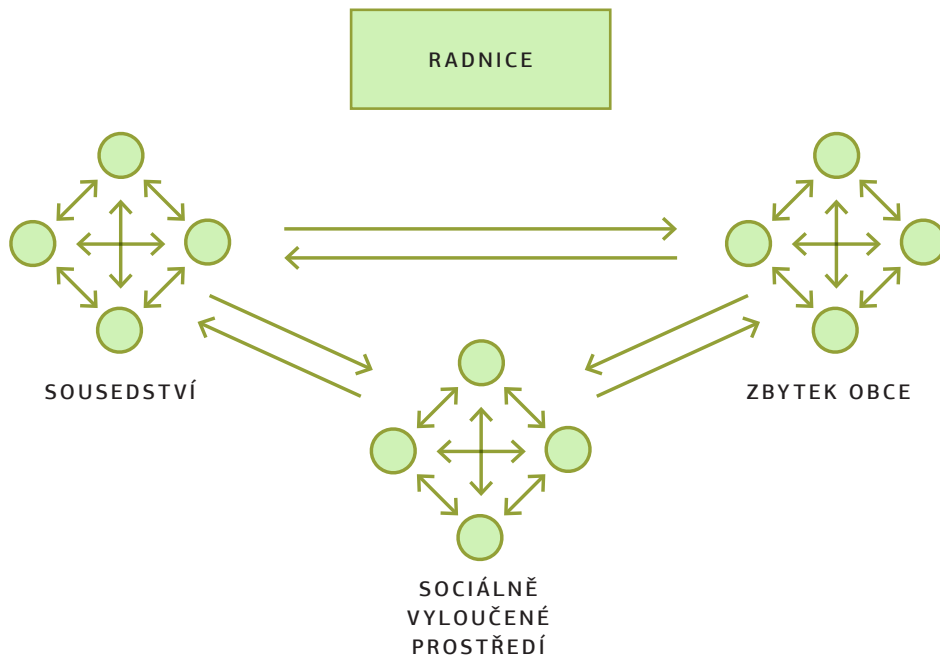
V prostoru a procesu sociálního začleňování je důležité mapovat, aktivizovat a vyvažovat participaci horizontální i vertikální tak, aby obyvatelé s kumulací sociálních problémů dokázali nejdříve formulovat své oprávněné zájmy a požadavky a potom byli připraveni na formální jednání se zástupci místní radnice (politici, úředníci, státní úřady) i s nejširší veřejností, což může být jedním z cílů komunitní práce. Pokud nebudou zástupci komunity nejdříve vyškoleni v dané problematice a dostatečně připraveni (např. nácvikem kompetencí), tak pravděpodobně nezůstanou dlouhodobě aktivní (např. při komunitním plánování, pracovních skupinách) ani nemohou kvalifikovaně poskytnout jednorázové podněty k práci příslušným orgánům. Není důležité, aby se stali členy pouze formálně a jednání tzv. „odseděli“, ale aby byli aktivními členy. Na druhou stranu je také nutné vyvažovat, aby se zástupci místní radnice (politici, úředníci, státní úřady) i nejširší veřejnost mohli dostatečně připravit na jednání se obyvateli žijícími v sociálním vyloučení a mohli je začít vnímat jako plnohodnotnou a rovnocennou součást pluralitní veřejnosti / místní občanské společnosti. Zde je třeba nepodcenit přípravu na společné jednání a mít k němu potřebnou mediační či facilitační podporu.



Obrázek č.3: Horizontální participace
Zdroj: vlastní zpracování

1) Základem **horizontální participace** je dle Černé (2017) vzájemné setkávání obyvatel s podobnou životní zkušeností v rámci sociálně vyloučeného prostředí, ve kterém žijí, resp. v rámci komunity ohrožené sociálním vyloučením. Proces participace může umožnit lidem s kumulací sociálních problémů zlepšit jejich životní podmínky, scházet se za účelem řešení společných témat, sdílet názory, předávat si vědomosti. Důležité pro ně je, že se necítí sami, skupina jim může pomoci být součástí většího celku a mít k sobě důvěru.

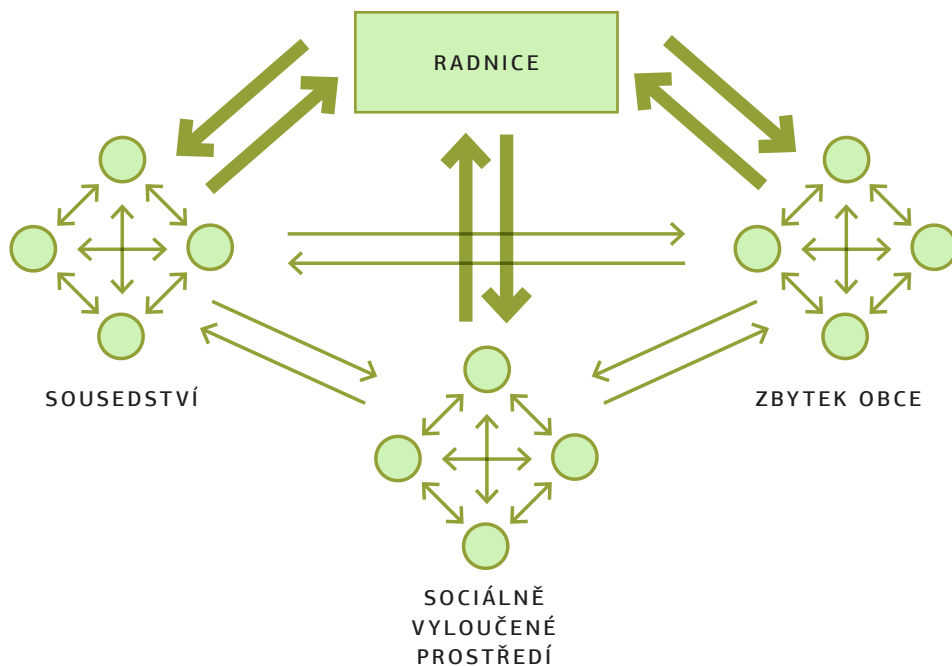
Při těchto společných setkáních obyvatel žijících v sociálním vyloučení by měl mít každý právo vyjádřit vlastní názor, ale pak by se měla skupina dohodnout. Taková setkávání pomáhají lidem být aktivní a mít svůj hlas. Podstatné jsou v prvních fázích participačního procesu časté kontakty mezi lidmi s podobnými zkušenostmi souvisejícími se sociálním vyloučením, které umožní předávání vzájemných zkušeností a formulování společných cílů a zájmů.



Obrázek č.4: Rovný přístup k participaci

Zdroj: vlastní zpracování

2) V pozdějších fázích participačního procesu, resp. připravenosti obyvatel žijících v sociálním vyloučení, je vhodné jejich **zapojování do různých typů setkání s ostatní veřejností** (příklady: 1.5.2 Sociální majáles, 1.4.1 Pravidelné setkání s veřejností na sídlištích, 1.6.2 Veřejné setkání k bydlení a soužití na sídlišti v *Příručce participace*).



Obrázek č.5: Vertikální participace
Zdroj: vlastní zpracování

3) Participace vertikální by měla dle Černé (2017) stimulovat podílení se na řešení problémů. To v sobě zahrnuje společné diskuse se sociálními pracovníky a politiky. Občané s kumulací sociálních problémů by měli být zváni do různých pracovních skupin co nejčastěji je to možné. Kromě účasti různých aktérů jako hostů participativních skupin by se měli účastnit setkání místních autorit s ostatními občany dle konkrétní problematiky, například s majiteli bytového fondu, se starostou či starostkou, se zaměstnavateli a spolupracovníky, domovní schůze, kde se společně plánuje a řeší sousedské problémy atd. Je důležité, aby byli účastníci a účastnice participace bráni v diskuzích rovnocenně a zároveň aby byli na setkání a komunikaci svých zájmů se zástupci místních autorit i s ostatními obyvateli dobře připraveni.

	FÁZE 1	FÁZE 2	FÁZE 3
Popis:	participace obyvatel žijících v sociálním vyloučení mezi sebou	participace obyvatel žijících v sociálním vyloučení a ostatních obyvatel obce	participace obyvatel žijících v sociálním vyloučení na tvorbě místní politiky
Převažující princip:	horizontální, „Bottom-up“	rovný přístup k participaci	vertikální, „Top-down“
Příklady metod / intervencí / aktivit:	fokusní skupiny, akční skupiny, lokální skupiny, domovní schůze	posilování místních sousedství, veřejné setkání na sídlištích, strategický integrační workshop	World Café, Open Space, tvorba vize komunity, pracovní skupiny

Tabulka č.5: Fáze participace

Zdroj: vlastní zpracování

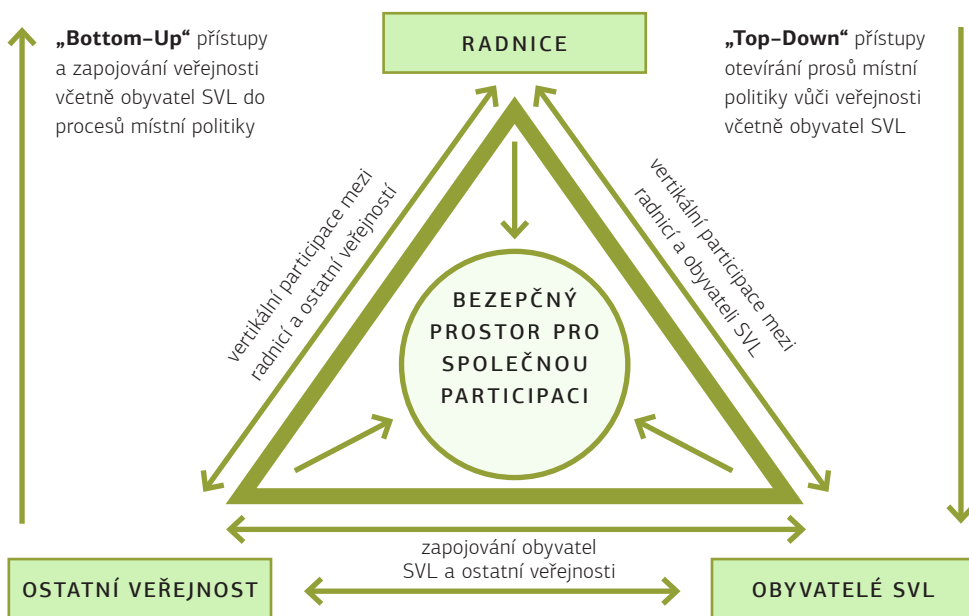
Všechny uvedené typy setkání (obyvatelé ohrožení sociálním vyloučením mezi sebou, s ostatními obyvateli obce i se zástupci místní radnice a dalších institucí) by měly být facilitovány zkušeným člověkem, který má blízký vztah a důvěru lidí z komunity – komunita musí mít „svého člověka s sebou“. Na etnicitě takového člověka sice nezáleží, ale musí být znalý potřeb obyvatel žijících v sociálním vyloučení, ostatní veřejnosti i samosprávy a měl by mít výborné komunikační schopnosti.

Specifikum participace v procesu sociálního začleňování představuje zapojování obyvatel ohrožených sociálním vyloučením do prostoru a života nejširší veřejnosti. Skupiny se samozřejmě v praxi často prolínají, což je i žádoucím cílem participativního procesu sociálního začleňování v občanské rovině, ovšem v případě potenciálního konfliktu, resp. střetu zájmů těchto skupin, pokud se vůči sobě vymezují, je vhodné o nich v rámci procesu participace přemýšlet aspoň ze začátku

participačního procesu odděleně. Spoluúčast občanů s kumulací sociálních problémů na životě místní komunity má zvláštní specifika, každá obec a lokalita je jiná, se svojí historií i místními specifiky (osobní vazby, konflikty atd.). V některých obcích jsou obyvatelé ohroženi sociálním vyloučením chápání a akceptování jako součást místní veřejnosti (vyloučení v občanské rovině je nízké nebo žádné, nebo naopak se nízké občanské zapojení týká širšího spektra místních obyvatel), v jiných obcích jsou naopak chápáni jako skupina od ostatní veřejnosti (tzv. „majority“) zcela oddělená prostorově, symbolicky či vztahově (ať už ze strany představitelů moci, ze strany ostatní veřejnosti, či se takto odděleně dokonce vnímají samotní lidé žijící v sociálním vyloučení).

V obcích s neostrou hranicí sociálního vyloučení mezi jednotlivými skupinami obyvatel nežijí obyvatelé ohroženi sociálním vyloučením odděleně v prostorově segregované části obce, ale rozptýleně společně s ostatními obyvateli (např. strukturálně postižené venkovské mikroregiony s vysokou mírou nezaměstnanosti a zadlužení, nebo naopak sídlištní aglomerace s vysokou mírou anonymity). Kromě výrazné fyzické odlišnosti (nejčastěji Romové) nebo signifikantní mnohonásobné koncentrace znaků sociálního vyloučení mohou mít i někteří členové tzv. „majority“ problémy s vícečetným zadlužením, nezaměstnaností apod. Neřešené sociální problémy tzv. „majoritní“ společnosti (např. předluženost, nevyhovující bytové podmínky, příjmy na hranici chudoby) mohou být zdrojem eskalace sociálního napětí a konfliktu, zejm. mezi majoritní společností a Romy žijícími v sociálním vyloučení.

Na základě specifík jednotlivých lokalit a vymezení zájmů jednotlivých skupin definovaných výše lze o občanské participaci v obcích se zvýšenou koncentrací sociálního vyloučení uvažovat dle následujícího schématu:



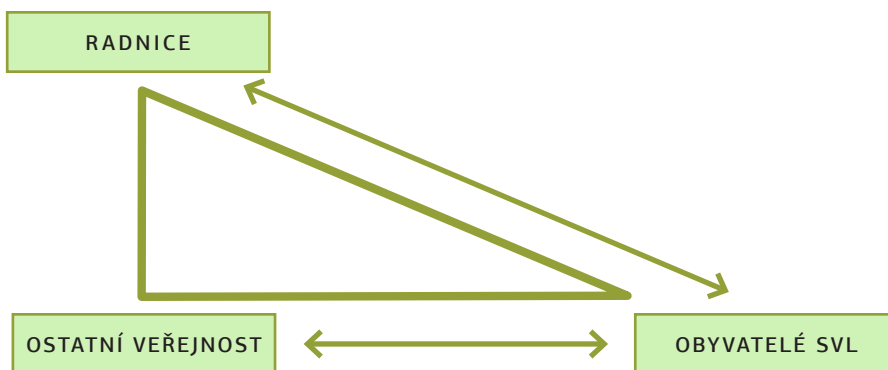
Obrázek č.6: Trojúhelník participace

Zdroj: vlastní zpracování

V rámci participačního procesu je vhodné si nejdříve zmapovat aktuální stav participace v dané lokalitě dle uvedeného trojúhelníku: zmapujte si aktéry participace (zástupce radnice, obyvatele ohrožené sociálním vyloučením, ostatní veřejnost), všechny, kteří již jakýmkoliv způsobem participují, chtějí participovat nebo jejichž participaci vyžadují ostatní zájmové skupiny či celkový proces sociálního začleňování. Dále si zmapujte procesy, které už běží. „Čím začít“ je individuální otázka vycházející z místních potřeb. Můžete začít buď u vztahů, které jsou ze začátku méně konfliktní, a budovat kapacitu k pozdějšímu zapojování zbývajících aktérů, jejichž zapojování bude vyžadovat více kapacity, anebo naopak, pokud již některé tyto vztahy mezi dvěma typy partnerů dobře fungují, tak se rovnou zaměřit na postupné zapojování těch zbývajících aktérů, kteří dosud zapojeni nejsou a jejichž zapojení bude dříve či později nezbytné.

V prvotních fázích participačního procesu nebo v participaci, která probíhá převážně ve spodních patrech participačního žebříku, budou participační procesy probíhat ze začátku omezeně pouze mezi jednotlivými vrcholy trojúhelníku (obvykle ostatní veřejnost/“majorita“ + radnice), což může dále v extrémních případech způsobovat nerovnováhu vztahu těchto aktérů, kteří již spolu participují, vůči zbývajícím typu aktéra, který dosud zapojený není.

To si můžeme graficky znázornit tak, že kratší strana trojúhelníku znázorňuje aktéry, kteří k sobě mají blízko, a delší strany trojúhelníku ty, kteří k sobě mají pomyslnou delší (vztahovou) vzdálenost:



Obrázek č.7: Nevyváženost mezi (potenciálními) partnery participace
Zdroj: vlastní zpracování

Znamená to, že v takovémto nerovnovážném vztahu dvou aktérů vůči třetímu budete potřebovat postupně vtahovat třetího aktéra a posilovat jeho oboustranné vztahy se zbývajícími partnery (nejdříve odděleně, později společně), k čemuž může velmi významně přispět zkušený facilitátor, resp. podpůrný pracovník (viz následující kapitola 3.4). V případě, že dojde k těsnému spojení, či dokonce propojení dvou aktérů se společnými zájmy, které budou v přímém rozporu se zájmy třetího aktéra, bude další budování participace velmi náročné až nemožné.

Další fází procesu zapojování obyvatel žijících v sociálně vyloučeném prostředí do jednání s „majoritou“/ostatní veřejností a s radnicí, resp. při delegování jejich zástupců k jednání, by měla předcházet důkladná příprava a demokratické zapojení různých zájmových (pod)skupin mezi obyvateli žijícími v sociálně vyloučeném prostředí i mezi ostatní veřejností. Jejich zástupci by měli skutečně reprezentovat společné zájmy skupin, jejichž jsou součástí, vygenerované v předchozím procesu horizontální participace jak mezi obyvateli žijícími v sociálně vyloučeném prostředí, tak mezi ostatní veřejností. K tomu je vhodné využít zejména metody komunitní sociální práce či jiných dlouhodobějších „*bottom-up*“ participativních metod uvedených v této publikaci, např. lokální skupina (příklad 1.5.3. v *Příručce participace*), domovní schůze v sociálně vyloučených lokalitách (příklad 1.6.1. v *Příručce participace*) či akční skupina lidí bez domova (příklad 1.6.5. v *Příručce participace*). V případě nelegitimity zastupování obyvatel žijících v sociálně vyloučeném prostředí či ostatní veřejnosti to může vést ke konfliktu uvnitř dané skupiny, a tudíž i k selhání

dalšího participačního procesu. Oblast komunikace radnice s veřejností je dále podrobněji popsána v kapitole 6.5. Zásady pro komunikaci mezi zastupiteli a občany a v Komunikačním manuálu Agentury pro sociální začleňování vydaném v roce 2012.

Pokud se vám podaří v první fázi participačního procesu umožnit navázání oboustranné komunikace a propojení mezi jednotlivými aktéry (místní radnice + obyvatelé žijící v sociálním vyloučení, obyvatelé žijící v sociálním vyloučení + „majorita“/ostatní veřejnost a místní radnice + „majorita“/ostatní veřejnost) a zároveň jsou vyváženy oba přístupy „*bottom-up*“ (zmocňování a aktivizace obyvatel žijících v sociálním vyloučení i „majority“/ostatní veřejnosti) a „*top-down*“ (otevírání procesů místní politiky pro obyvatele žijící v sociálním vyloučení i pro „majoritu“/ostatní veřejnost), tak máte z poloviny vyhráno a participace už u vás pravděpodobně běží v plném proudu. V další fázi participace se můžete zaměřit na vytváření bezpečného prostoru pro společná jednání místní samosprávy s veřejností včetně obyvatel ohrožených sociálním vyloučením (buď jednotlivě se zástupci a legitimními mluvčími na uzavřených pracovních jednáních, např. v pracovních skupinách, nebo na otevřených setkáních, kam může přijít kdokoli, např. World Café). V rámci zapojování obyvatel ohrožených sociálním vyloučením do jednání radnice s širokou veřejností se může postupně posilovat jejich občanská spoluodpovědnost za řešení společných problémů. Pocit sounáležitosti a spoluodpovědnosti může pomoci překonat strach a odpor zástupců „majority“/ostatní veřejnosti či místní samosprávy k začleňování obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a tím také pomoci budovat společnou kapacitu k řešení a předcházení problémům společného soužití v obci.

Dále se můžete postupně zaměřit na vyšší patra participačního žebříku, od informování přes konzultování až k plné participaci veřejnosti včetně obyvatel s kumulací sociálních problémů, pokud je to žádoucí v dané situaci a všechny zúčastněné strany jsou na to připraveny. Výsledkem celkového participativního začleňování obyvatel ohrožených sociálním vyloučením do života místní komunity i tvorby místní politiky by mělo být to, že lidé v sociálním vyloučení budou postupně přijímáni a zároveň budou sami sebe vnímat jako součást nejširší pluralitní veřejnosti, resp. místní občanské komunity, jejíž hlas je v jednání slyšet, je přijímán a vyslyšen při rozhodování stejně jako hlas jiných skupin místních obyvatel a není mezi nimi činěn rozdíl.

3.4 Bariéry a podpůrné faktory pro zapojování obyvatel ohrožených sociálním vyloučením

Limity a bariéry omezující participaci dle Beresforda (in Černá, 2017, s. 14–15):

- Malá otevřenost a nedostatečná komunikativnost radnice s veřejností a dalšími spolupracujícími subjekty může mít za následek nepochopení ze strany veřejnosti, šíření fám a poplašných zpráv, které mohou významným způsobem brzdit a ztěžovat plánované kroky v sociálním začleňování.
- V lokalitě, obci či na radnici nejsou zkušenosti lidí žijících v sociálním vyloučení chápány jako důležité či věrohodné. Na spoluobčany ohrožené sociálním vyloučením se nahlíží jako na podřadné, patologické či jako na ty „jiné“. Jednotlivci či skupiny jsou diskriminováni na základě třídy, rasy, genderu či jiných forem rozmanitosti. Politici a zástupci místních autorit, obyvatelé žijící v sociálně vyloučeném prostředí či „majorita“/ostatní veřejnost nejsou připraveni zvážit odlišné perspektivy a žité reality.
- Příslušní odpovědní lidé se hlásí k ideologiím, agendám, hodnotám či zájmům, které neuznávají individualitu lidí a jejich zkušenosti. Lidé, kteří se podílejí na rozhodování v obci s koncentrovaným sociálním vyloučením, nemají dostatek znalostí o této problematice. Expertní postoj a pozice kontroly způsobují odstup mezi pracovníky radnice (někdy i pomáhajících profesí a ostatních institucí) a lidmi v sociálním vyloučení.
- Nedostatečná propagace a příprava cílové skupiny a veřejnosti na účast předem, nedostatečná personální kapacita realizačního týmu pro následnou a kontinuální práci s cílovou skupinou, větší časové prodlevy/pauzy mezi setkáními, demotivace cílové skupiny.
- Nedostatečně přizpůsobený jazyk komunikace s cílovou skupinou a veřejností, lidé žijící v sociálním vyloučení i veřejnost mohou velmi citlivě reagovat na vše, co se nazývá „projekty“.
- Nedostatečné zapojení místních aktivních občanů, kteří by se zapojovali do komunitních aktivit v obci, zahájení jednání konfliktní komunikací mezi účastníky, nedostatečné rozložení kapacit a aktivit mezi jednotlivými členy organizačního výboru v případě dlouhodobějších a na přípravu náročnějších komunitních jednání.
- Výstupy ze setkání se nepřenesou do praxe, některé problémy se mohou opakovat, další překážkou na společných setkáních obyvatel může být neúčast jednotlivců nebo rodin, kterých se problémy týkají; na setkáních se dostatečně neřeší sousedské vztahy.
- V případě venkovních akcí nebo akcí pořádaných částečně venku může být problémem nepřízeň počasí, která může způsobit menší účast na setkání.
- U některých participativních setkání se dlouhodobě nedaří aktivně vtáhnout sociálně vyloučené obyvatele a místní Romy do řešení vzájemného soužití.

Tento zásadní problém mohou pomoci řešit nebo zmírnit komunitní pracovníci nebo profesionální expertní tým na participaci, který by místní organizace učil zapojovat vyloučené obyvatele a místní Romy.

- U dlouhodobě fungujících lokálních/komunitních skupin jsou nejčastějšími limity participace: nedůvěra představitelů institucí ve schopnosti obyvatel, nedůvěra obyvatel v zástupce skupiny, únava jednotlivých členů skupiny a jejich vytíženost pracovními a osobními záležitostmi, potřeba podpory a supervizí jako prevence syndromu vyhoření u profesionálních pracovníků. Jako neformální subjekt nemohou lokální/komunitní skupiny žádat dotace a čerpat finance na projekty. Dále chybějící personální kapacity na žádosti o finanční podporu a administraci projektů, způsob financování skrze projekty klade bariéry mezi zaměstnanými a nezaměstnanými členy organizace (pozice vedoucího projektu je v rozporu s horizontální strukturou), projektové řízení odvádí pozornost organizace od obsahu směrem k administrativě a byrokratizuje celou práci, finanční závislost fungování spolku na donorech (nejčastěji státní správa či samospráva).
- Během jednání může být náročné udržet si koncentraci na cíl, neformální skupiny obyvatel často ze začátku spolupráce sklouzávají k hodnocení na různé strany a zároveň nechávají hodnotit ostatní členy skupiny. Vystavují zástupce města, facilitátora a další zúčastněné nekonstruktivním dotazům či poznámkám mimo téma.
- U cílové skupiny obyvatel ohrožených ztrátou bydlení, žijících v nevyhovujících podmínkách, či dokonce bez stabilního bydlení, je problémem účasti na participaci životní nestabilita a tím také nemožnost pravidelného docházení. Pokud se jim naskytne možnost práce, vyspat se, umýt se, vyprat si apod., je pochopitelné, že na setkání nedorazí, ale upřednostní naplnění základních potřeb.
- Nedostatečně zvolené či připravené prostory s ohledem na pohodlí účastníků, akustiku, hluk z okolí, uspořádání prostoru pro jednání atd.
- Negativní veřejné mínění a mediální obraz o marginalizovaných skupinách (Romové, lidé bez přístřeší, migranti apod.) jim brání aktivně vystupovat se svými zkušenostmi ze strachu, že se jejich situace ještě zhorší.

Podpůrné faktory:

Otevřená komunikace dle Kaiserové a Matouška (2015)

- Komunikování témat sociálního začleňování veřejnosti i obyvatelům sociálně vyloučených lokalit se jeví jako jeden ze základních předpokladů jejich úspěšné realizace. Obyvatelé měst a obcí musejí být pravidelně informováni o tom, co se v jejich okolí děje, právě proto, abychom zamezili nepochopení, šíření zmíněných fám a odsouzení některých postupů sociálního začleňování ještě předtím, než začnou být uplatňovány. Některé postupy a podoby tohoto procesu je také potřeba často představovat v celé šíři a se všemi souvislostmi, které se k němu vztahují.

Vzdělávání se a exkurze dle Černé (2017)

- Samotní lidé žijící v sociálním vyloučení se mohou chtít školit (trénink v komunikačních dovednostech, v oblasti legislativy apod.) a vzdělávat se v rámci akreditovaných kurzů (kurz pracovníka v sociálních službách). To jim může pomoci získat kompetence nezbytné k zapojení se do života široké veřejnosti i k jednání s radnicí a tím se aktivně podílet na změně svojí situace. Obyvatelům ohroženým sociálním vyloučením může pomoci také inspirace z jiných lokalit s koncentrací sociálního vyloučení, např. formou exkurze, návštěvy a setkání s lidmi z jiných sociálně vyloučených lokalit.

Prostor dle Černé (2017)

- Podstatným faktorem je zajištění prostoru k setkávání, který nepůsobí příliš formálně a který je přístupný (možnost uvařit si kávu nebo čaj, je bezbariérový, má dostupný počítač, přístup k internetu a k tiskárně). Pokud setkání organizuje někdo zvenku mimo obyvatele ze sociálně vyloučeného prostředí, tak je důležitým faktorem také malé občerstvení pro navázání vzájemné komunikace.

Podpůrný pracovník/ce dle Černé (2017)

- Skupinový bezpečný prostor (nejdříve pro společné setkávání lidí s kumulací sociálních problémů, později pro jejich setkávání s „majoritou“/ostatní veřejností a zástupci místní radnice) může pomoci nastavit a dále facilitovat pracovník, který lidmi není vnímán jako člověk, u něhož by mohlo docházet ke střetu zájmů instituce a dané skupiny. Vztah důvěry k pracovníkovi pomáhá lidem se zapojit, má podpůrný vliv. V případě setkání obyvatel ohrožených sociálním vyloučením s „majoritou“/ostatní veřejností může podpůrný pracovník pro práci s komunitou spolupracovat na facilitaci společného setkání se zástupcem obce (koordinátor participace, manažer koordinovaného přístupu k sociálně vyloučeným lokalitám, zástupce sociálního odboru, tajemník, zastupitel určený pro jednání s veřejností apod.). Je důležité, aby podpůrný pracovník či koordinátor participace, ať už to bude zaměstnanec obce, nebo nějaké místní neziskové organizace, byl členem širšího týmu se zástupci obce a místně působících neziskových organizací v oblasti sociálního začleňování (např. lokální partnerství), resp. aby tento tým v otázkách a úkolech participace mohl koordinovat tak, aby se postupně procesy a hodnoty participace zvnitřňovaly všem členům tohoto týmu napříč strukturou horizontálně (např. různé odbory městského úřadu/magistrátu) i vertikálně (od řadových pracovníků až po vedení města/organizace). Zároveň aby měl personální zázemí ke sdílení těžkostí v širším pracovním týmu i finanční zázemí pro svoji činnost.

Finanční řízení a personální struktura dle Kandlera (2021)

- Od počátku činnosti podpůrného pracovníka či koordinátora participace je kvůli udržitelnosti vhodné, aby se na jeho finančním odměňování podílelo město či jiná místní organizace. Ze začátku může činnost vykonávat dobrovolně bez nároku na honorář, nicméně jeho/její práce na participaci místních obyvatel by měla postupně směřovat k projektovému ukotvení či v rámci struktury některých místních organizací. To může v pozdějších fázích umožnit také finanční odměňování dalších místních aktérů včetně aktivních obyvatel, kteří se budou v určité oblasti na participaci a komunitní práci dlouhodobě podílet (např. komunitní asistenti, koordinátoři akčních/lokálních skupin, místní domovníci, asistenti prevence kriminality apod.). Profesionalizace, struktura a procesy projektového řízení či jiná formální struktura se však postupně mohou stát překážkami k naplňování horizontálního principu místních hnutí (viz jeden z předchozích bodů „Limity a bariéry omezující participaci“). Smyslem případné profesionalizace vč. finančního odměňování a řídicí struktury by měla být především udržitelnost aktivit. Pokud je v lokalitě dostatek kapacit na neformální činnost i bez nároku na honorář, tak není nutné ji profesionalizovat, lze volit pouze dočasná řešení pro získání potřebných kompetencí místních obyvatel, kteří si postupně agendu od pomáhajících profesionálů sami převezmou tím, jak se jí budou učit.

Podpůrný participační tým dle Kandlera (2021)

- V případě rozsáhlejších a náročnějších sociálních problémů doporučujeme sestavit podpůrný participační tým. Pokud není dostatek času na přípravu a vzdělávání pracovníků působících v dané lokalitě, je možné si dočasně přizvat externí odborníky z Agentury pro sociální začleňování, Romact či Manushe či jiných organizací, kteří budou po omezenou dobu předávat svoje zkušenosti a know-how místním partnerům a obyvatelům ohroženým sociálním vyloučením. V případě, že se jedná o území s vyšší koncentrací sociálního vyloučení, ve kterém bydlí či se pohybuje významná část romského obyvatelstva, či sociální vyloučení jinak souvisí s etnicitou obyvatel, může být výhodné do participačního týmu zapojit také proškolené Romy s dobrými komunikačními vlastnostmi, ať už z místních či externích organizací působících mimo lokalitu. Více informací o metodě externích participačních týmu se dozvíte v Příručce ROMACT (The ROMACT Handbook), která je určena pro starosty, místní správu a Romy, kteří chtějí zlepšit životní podmínky znevýhodněných Romů. Pro potřeby místní samosprávy ohledně zapojení Romů doporučujeme využít také Příručku pro zlepšení životních podmínek Romů na místní úrovni.

Příprava lidí žijících v sociálním vyloučení i veřejnosti na společné jednání dle Kandlera (2021)

- Před společným oficiálním jednáním je vhodné cílovou skupinu i zástupce veřejnosti připravit individuálně či v menší skupině na společné setkání, zejm. pokud nejsou na podobná jednání připraveni. K tomu je možné využít menší zacílené fokusní skupiny se zástupci zájmových či demografických skupin nebo dle místa bydliště (např. místní Romové, matky s dětmi, senioři, děti a mládež apod.), při kterých je možné si přehrát scénář připravovaného společného jednání s širší veřejností či zástupci samosprávy. Dále je vhodné připravit jednotlivé aktéry individuálně na společné jednání, pokud víme, že v lokalitě v nedávné minulosti byli někteří z nich aktéry otevřených sousedských konfliktů (verbální či fyzické napadání apod.). V případě vyhodnocení zvýšeného rizika při společném jednání je vhodné si předem zajistit zkušeného mediátora vyškoleného v technikách nenásilné či krizové komunikace pro podobné situace. Do přípravy zástupců místních obyvatel je vhodné zapojit zkušené místní sociální, terénní či komunitní pracovníky, aktivní členy místních zájmových spolků či jiné místní neformální autority, které mají důvěru místních obyvatel.

Společné aktivity/akce dle Černé (2017)

- Atraktivnost pro setkávání skupin obyvatel ohrožených sociálním vyloučením i skupin pro jejich společné setkávání s „majoritou“/ostatní veřejností a zástupci radnice může zvýšit nabídka například výjezdních zasedání spojených s programem (prohlídka kulturních památek), společných neformálních akcí (sportovní den, dětský den) a orientace na vzájemné poznávání i mimo formální jednání (setkávání ředitelů/ředitelek MŠ/ZŠ s rodiči při kávě). Společné aktivity vedou k prohloubení vztahů v rámci místní komunity a mohou být orientované i tematicky: výjezd/návštěva do obdobného zařízení v jiné obci/lokalitě, typicky např. nízkoprahové zařízení pro děti a mládež (NZDM), volnočasový klub pro děti a mládež nebo komunitní centrum.

Kontakt s obcí dle Černé (2017)

- Skupiny obyvatel žijících v sociálním vyloučení by měly mít možnost pozvat na své setkání sociálního pracovníka/pracovnici obce, politika, který má reálný vliv na navrhované změny či vznik aktivit a opatření sociálního začleňování. Zástupci obyvatel ohrožených sociálním vyloučením by měli mít možnost účastnit se jednání a příslušných pracovních skupin, které se jich tematickým zaměřením týkají.

Používat jazyk přizpůsobený cílové skupině dle Kaiserové a Matouška (2015)

- Používat pouze hovorový nebo spisovný jazyk (dle situace), ale bez odborné/projektové hantýrky, pro srozumitelnost vůči cílové skupině i veřejnosti.

Potřeba se vyvarovat takovým citlivým výrazům, které vyvolávají negativní reakce.

Koncentrace na cíl během jednání dle Kandlera (2021)

- Velmi důležitá je vysoká míra koncentrovanosti na cíl a potřeba udržet nehodnotící prostředí. Nebát se věci pojmenovat a vracet jednání zpět k cíli a smyslu setkání.

4 Začínáme s procesem participace v sociálním začleňování

Budování participativního prostředí v obci/měště znamená nejen k tomu nastavit plánovací a rozhodovací procesy, ale také připravit všechny aktéry na to, aby se chtěli, mohli a uměli zapojit. To vyžaduje čas a postupné učení všech. Proto se doporučuje začínat s jednoduchými akcemi a mít realistická očekávání.

Dlouhodobým cílem sociálního začleňování je:

- posilovat kapacitu skupin ohrožených sociálním vyloučením v řešení vlastních problémů
- zvyšovat jejich podíl na rozhodování a přejímání odpovědnosti
- budovat takové aktivity, intervence a vazby mezi nimi, které budou odpovídat jejich potřebám
- posilovat občanskou společnost a rozvoj sousedství v obcích s koncentrovaným sociálním vyloučením (viz Drhová & Ledinská, 2014)
- aktivizovat a zapojit osoby s kumulací sociálních problémů do tvorby místních politik
- realizovat aktivity na místní úrovni
- participovat na životě místního společenství

Z hlediska politiky sociálního začleňování ve městech a obcích je dobré sledovat, jak otevřené jsou instituce (úřady, příslušné výbory, komise aj.) k odborné veřejnosti, nevládním organizacím, obyvatelům žijícím v sociálním vyloučení a k ostatním občanům. Někdy nemusejí být mezi obyvateli ohroženými sociálním vyloučením osobnosti připravené zastupovat při jednáních s představiteli moci své zájmy, příp. zájmy skupiny či komunity. V takovém případě je potřeba podpořit získání dostatečné úrovně kompetencí těchto zástupců (např. prostřednictvím komunitní práce či jiných „bottom-up“ metod zaměřených na zmocňování skupin ohrožených sociálním vyloučením, viz předchozí kapitola).

Mezi konkrétní **cíle participačního procesu** sociálního začleňování může patřit:

- podpora občanského zapojení obyvatel žijících v sociálním vyloučení do

- tvorby místní politiky v rámci nejširší pluralitní veřejnosti,
- snížení bariéry pro účast lidí ze sociálně vyloučeného prostředí na akcích pořádaných obcí,
- snížení izolace obyvatel žijících v sociálním vyloučení,
- zajištění dostupnosti místní radnice a dalších institucí pro obyvatele ohrožené sociálním vyloučením,
- aktivní monitorování a předcházení nenávistným projevům vůči různým skupinám obyvatel s kumulací sociálních problémů.

4.1 Proces zapojování občanů do rozhodování

Jako ostatní systematické a dlouhodobé činnosti související se sociálním začleňováním má také občanská a politická participace svoje priority a posloupnosti, které vycházejí především z praxe konkrétních organizací a z procesu spolupráce Agentury pro sociální začleňování s danou obcí a místními partnery:

1. Příprava spolupráce
2. Nastavení pravidel spolupráce
3. Zapojení občanů (nejširší veřejnosti včetně obyvatel s kumulací sociálních problémů a různých dalších zájmových skupin) a jejich motivace
4. Analýza stávajícího stavu, problémů (analýzy, ankety, veřejné setkání)
5. SWOT analýza
6. Návrhová část participativního plánu (práce pracovních skupin)
7. Výběr priorit
8. Návrh participativních opatření, aktivit
9. Schválení plánu
10. Realizace participativních aktivit
11. Evaluace, aktualizace

Tabulka č.6: Cyklus participace

Zdroj: upraveno autorem dle ASZ (2018)⁴



4 Více informací, viz Sociální začleňování, dostupné z: www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/manual_pro_tvorbu_mkp-pdf.

4.2 Doporučení pro aplikaci participativních postupů/přístupů

Pro předcházení a minimalizaci rizik (viz kapitola 2.3.) doporučujeme při plánování participativních aktivit dodržet následující postup:

1. **Definujte záměr a cíle** procesu participace dle Grambergera (2001):
 - Proč?
 - S kým?
 - Jak?
2. Proveďte dle Čápa (2016) **analýzu důležitých aktérů** (viz následující kapitola 4.3): identifikací a přizváním těch jednotlivců, skupin nebo organizací, kteří jsou na problému zainteresováni nebo kteří mohou aktivitu, opatření či proces nebo jeho výsledek jakýmkoli způsobem ovlivnit nebo jím mohou být jakýmkoli způsobem ovlivněni.
3. Využijte následující **schéma**, které vás jako zástupce samospráv provede jednoduchým plánovacím procesem, a **vyhodnoťte**, zda problém, který řešíte, je vhodný pro participaci (tj. veřejnost mu bude rozumět, má variantní řešení, nejsou pro to legislativní překážky, máte dostatek času a zdrojů – personálních, finančních – pro zajištění participace).

PARTICIPACE VEŘEJNOSTI/RŮZNÝCH SKUPIN OBYVATEL – ANO, ČI NE?	
<p>1. Jsou splněny základní předpoklady pro participaci občanů? Tj. dostatek politické vůle, variantní řešení, nejsou legislativní překážky...?</p> <p>a) Poskytuje místní samospráva dostatek prostoru? Je zde dostatečná právní vůle, tj. nebudou účasti občanů na místní samosprávě na překážku právní předpisy? Máme na vybranou?</p> <p>b) Je otázka účasti občanů aktuální? Mají obyvatelé znalosti o tomto tématu anebo zkušenosti s ním?</p>	<p>NE → účast občanů se nedoporučuje</p>
	<p>ANO <input type="checkbox"/></p>
<p>2. Jsou splněny technické předpoklady?</p> <p>a) Je v tomto projektu místní samosprávy dostatek času na účast občanů?</p> <p>b) Je zastupitelstvo anebo rada ochotna aktivně přispívat?</p> <p>c) Máme k dispozici dostatek prostředků a úředního času?</p>	<p>NE → účast občanů se nedoporučuje</p>
	<p>ANO <input type="checkbox"/></p>

PROČ, KDY, KDO, V JAKÉ ROLI A NA JAK DLOUHO?

3. Proč? Pojmenujte konkrétní cíl nebo účel zapojení občanů na konkrétním projektu místní samosprávy, o kterém se bude rozhodovat.

- a) *Zajištění konsenzu mezi různými zájmovými skupinami při rozhodování místní samosprávy.* Zvolení metody, díky níž se může zapojit co nejvíce občanů.
- b) *Zajištění kvality rozhodování místní samosprávy.* Volba postupu, podle kterého formuluje svá doporučení pečlivě vybraná skupina osob, dobře informovaná o předmětu místní samosprávy.
- c) *Kombinace zajištění konsenzu a kvality procesu.* Zvolte kombinaci nástrojů.

4. Kdy? Ve které fázi politického cyklu, politického procesu účast občanům umožníte?

- a) *Tvorba agendy.* Obyvatelé navrhují svá témata k projednání.
- b) *Tvorba politiky místní samosprávy.* Účastníci přicházejí se svým doporučením nebo společně přemýšlejí o alternativách politiky místní samosprávy.
- c) *Rozhodovací pravomoci.* Vedení obce nebo rada rozhodují samy nebo vymezí, na jakém základě se pravomoci určité skupině obyvatel delegují.
- d) *Realizace.* Obyvatelé se podílejí na realizaci místní samosprávy.
- e) *Hodnocení.* Obyvatelé mají svou roli při hodnocení, jak místní samospráva funguje.

5. Jakou roli a odpovědnost získají účastníci?

- a) *Fungují jako poradci.* Obyvatelé poskytují na vyžádání svůj názor.
- b) *Poskytují doporučení týkající se politiky místní samosprávy.* Účastníci poskytují obci odůvodněná doporučení.
- c) *Podílejí se na tvorbě místní politiky místní samosprávy.* Účastníci spolupracují na různých alternativách.
- d) *Rozhodují.* Skupina obyvatel, jako lokální skupina / osadní výbor, rozhoduje v mezích určených obecní radou / zastupitelstvem. Odpovědnost obyvatel a jejich vliv na proces vedení obce rostou od bodu a) k bodu d). Současně se zvyšuje povinnost rady a zastupitelstva zvažovat tyto výsledky ve svém rozhodování.

6. Kdo? Stanovte, kterých obyvatel se má účast týkat.

Jak velká by měla být skupina?

- a) do 15 účastníků
- b) do 50 účastníků
- c) neomezený počet účastníků

Zodpovězte si prosím následující otázky pro správné složení skupiny:

- d) Kteří obyvatelé mají přímé zájmy na těchto tématech?
- e) Které osoby nebo skupiny musí být v každém případě vyzvány k aktivní spoluúčasti?
- f) Které téma je důležité pro organizaci, nábor a publicitu?

<p>7. Jak dlouho trvá participační cyklus (= strukturovaný časový rámec, se kterým můžeme proces plánovat)?</p> <p>a) Má strukturovanou délku: ...</p> <p>b) Je příležitostně krátkodobý. Může se pohybovat v rozmezí jednoho večera do zhruba dvou měsíců.</p> <p>c) Je příležitostně dlouhodobější. Delší než dva měsíce, avšak jasně časově ohraničený.</p>	□
JAKÝ NÁSTROJ?	
<p>8. Jak?</p> <p>Určete, jaká forma práce nebo kombinace různých nástrojů se ve vašem případě zdá nejvhodnější.</p> <p><i>Velké množství metod naleznete na www.participativnimetody.cz</i></p>	



Tabulka č.7: Schéma pro vyhodnocení účasti občanů na místní samosprávě

Zdroj: upraveno autorem dle ProDemos – Domov pro demokracii a právní stát (www.ProDemos.nl)

4. Dle kapitoly 4.2 si naplánujte jednoduchou **komunikační strategii**, která bude doplňovat naplánovaný participativní proces směrem k veřejnosti vč. obyvatel ohrožených sociálním vyloučením.
5. Dle Černé (2017) **informujte** účastníky procesu participace o jeho rozsahu a o tom, na jaké úrovni participace proces je – na jaké úrovni umožňuje změny/ovlivnění, tedy jak moc jsou návrhy otevřeny změnám. Tento rozsah pravidelně revidujte. Účastníci se tak budou sami rozhodnout, zda se chtějí procesu účastnit.

4.3 Mapování, navazování důvěry a vyhodnocování priorit a kapacit aktérů

Politická situace, lidské, finanční i materiální zdroje, institucionální kultura apod. ovlivňují nejen schválenou podobu strategického plánu sociálního začleňování a jednotlivých participativních aktivit, aktivit a opatření, ale také jejich realizovatelnost. Strategický plán a jeho jednotlivá opatření mají smysl tehdy, pokud jsou realizovány a pokud zohledňují i názory těch, kterých se bezprostředně týkají (obyvatel ohrožených sociálním vyloučením i ostatní veřejnosti).

Na začátku systematické spolupráce na participaci mezi městem a partnery doporučujeme zpracovat si stručnou analýzu, která může posloužit kromě získaných informací pro navázání komunikace a vztahu:

Partner	Co v participaci děláme?	Co v participaci chceme dělat?	Co k tomu potřebujeme? Co nám brání?	Očekávání od ostatních partnerů – v čem nám mohou ostatní partneři pomoci, co si od toho slibujeme?
Partner 1				
Partner 2				
Partner 3				

Tabulka č.8: Analýza partnerů

Zdroj upraveno autorem na základě ASZ

Navázání postupného vztahu důvěry mezi městem a dalšími institucionálními partnery vyžaduje určitý čas a energii od všech zapojených. Bude však sloužit i pro pozdější postupné zapojování obyvatel s kumulací sociálních problémů i různých dalších zájmových skupin včetně nejširší místní veřejnosti do společných rozhodování. Jakékoliv konflikty a nedůvěra mezi institucionálními partnery mohou mít později negativní vliv i na práci s obyvateli ohroženými sociálním vyloučením i s „majoritou“/ostatní veřejností, pokud nejsou vztahy mezi institucionálními partnery budovány transparentně, partnersky, dlouhodobě a stabilně.

Využijte všech zkušeností vašich institucionálních partnerů se zapojováním obyvatel žijících v sociálním vyloučení i „majority“/ostatní veřejnosti. Zmapujte, jaký typ zapojování a s jakými skupinami již v lokalitě funguje či fungoval v minulosti, a nakreslete si dle trojúhelníku participace v předchozí kapitole schéma, jaké směry zapojování převažují a naopak chybí (směr zapojování „*top-down*“/„*bottom-up*“, participace horizontální/vertikální, participace obyvatel ze sociálně vyloučeného prostředí / ostatní veřejnosti atd.). Zjistíte, jaký typ participace převažuje a jaký naopak chybí. Ve vztahu ke kapacitám a zkušenostem lokálních partnerů byste si měli společně určit priority, na které se v participaci zaměříte prioritně a které naopak odložíte na později.

Pravděpodobně nebudete mít hned od počátku spolupráce dostatečné kapacity na pokrytí všech oblastí participace a všech cílových skupin; naplánujte si tedy priority tak, abyste začali od jednodušších stupňů participace (komunikace) se skupinami, které vyžadují méně kapacit, až po ty složitější stupně a skupiny, které vyžadují více kapacit. Možná zjistíte, že pro participaci s určitými cílovými skupinami nebo pro řešení složitějších problémů nemáte zatím dostatečné kapacity místních partnerů v lokalitě a pro začátek budete potřebovat pomoc od externích zkušenějších partnerů

zvenku, kteří nepůsobí přímo v lokalitě. To může mít určité výhody v nadhledu a nezaujatosti, nicméně postupně byste se měli společně snažit vzdělávat sebe i místní partnery v oblasti participace a přebírat odpovědnost za přípravu i realizaci konkrétních participativních metod a učit se společně zapojovat veřejnost i specificky ohrožené cílové skupiny na různých úrovních a platformách. Postupně od jejich zapojování na externích platformách (fokusní skupiny, veřejná setkání v lokalitách) až k zapojování do platform, na kterých se jedná a rozhoduje přímo (pracovní skupina, lokální partnerství, osadní výbory, veřejné zastupitelstvo). Tomu by však měla předcházet důkladná společná příprava a realizace „*bottom-up*“ aktivit, které připraví na jednání se zástupci politické moci a nejširší pluralitní veřejnosti nejenom lidi v sociálním vyloučení a další zájmové skupiny občanů, ale z druhé strany („*top-down*“) i zástupce místní samosprávy na jednání s veřejností vč. obyvatel s kumulací sociálních problémů. Specifickou rolí Agentury pro sociální začleňování je pomáhat místním partnerům budovat společně **bezpečný prostor pro společné setkávání zástupců politické moci s nejširší veřejností včetně obyvatel ohrožených sociálním vyloučením i ostatních zájmových skupin občanů.**

Na druhou stranu, pokud vidíte, že některý z vašich institucionálních partnerů jedná s despektem, nebo dokonce nerespektuje základní lidská práva a důstojnost u obyvatel žijících v sociálním vyloučení či ostatních obyvatel, nebojte se mu to sdělit mezi čtyřma očima a pokud nedojde k nápravě, je potřeba postupovat koordinovaně s dalšími místními partnery. Jakékoliv nedořešené konflikty se časem objeví a vybublají na povrch, někdy může být efektivnější potenciální konflikty nechat proběhnout a vyřešit hned na začátku spolupráce a dále jednat s čistým stolem.

Nezapomínejme na to, že partnerský přístup k některým marginalizovaným skupinám obyvatel může být pro některé zástupce politické moci, úředníky, zástupce institucí i tzv. veřejnosti zcela nový a bude vyžadovat nejen učení se novým dovednostem, ale také např. částečnou změnu hodnot a postojů na osobní úrovni. To, co je pro jednoho naprosto automatické a samozřejmé, může být pro jiného náročné, či dokonce nepřekonatelné. Pro některého úředníka nebo zastupitele na malé obci může být náročné, pokud na funkci nového asistenta prevence kriminality, na pozici zaměstnance městského úřadu, nastupuje Rom.

Pro navázání vzájemného dialogu mezi tzv. majoritou a obyvateli žijícími v sociálním vyloučení, což mohou být zároveň Romové, je nutné vzájemné respektování názorů a emocí. Možná komunikační nedorozumění způsobená neznalostí potřeb dané skupiny lidí, neporozuměním situaci či nedostatečným přístupem k informacím mohou vést dle Zemana (2012) až k eskalaci napětí a interetnickým problémům. V sociálním začleňování pracujeme na tom, co je v dané lokalitě a s danými místními partnery reálné, a ne na tom, co je ideální. Postupně se může perspektiva místních aktérů měnit a to, co dřív bylo nereálné, se může postupně měnit a stát se více reálným díky posilování kapacit místních aktérů.

Kromě formulace zájmů a sdílení mezi osobami s kumulací sociálních problémů umožníme formulovat vlastní zájmy a sdílení také mezi „majoritou“/ostatní veřejností i mezi zástupci místní samosprávy a ostatních institucí. Budujme vztahy otevřenosti a respektu k ostatním.

Při přípravě plánu, konkrétních aktivit a opatření, komplexnějších projektů i při jejich realizaci bude velmi záležet na specifikách jednotlivých lokalit i použitých metodách. Jednoznačně nelze plošně doporučovat všechny metody pro všechny typy situací a doporučujeme použití i adaptaci konkrétních metod konzultovat s odborníky z Agentury pro sociální začleňování či jiných organizací, které se participací dlouhodobě zabývají. Vždy je třeba přihlídnout k místním podmínkám a specifikům jednotlivých lokalit (kapacita a zkušenost radnice a místních partnerů), době působení Agentury pro sociální začleňování či jiných místních partnerů v oblasti sociálního začleňování, aktuálním podmínkám práce s lidmi žijícími v sociálně vyloučeném prostředí i s ostatní veřejností (počasí, konflikty skryté i otevřené, migrace, pracovní doba atd.).

4.4 **Obecná vodítka pro plánování a nastavování participace v procesech sociálního začleňování**

Principy participace i jednotlivé konkrétní participativní metody je vhodné společně plánovat od začátku v procesu plánování (pracovní skupiny v rámci tzv. lokálního partnerství), resp. přípravy tzv. strategických plánů, v procesu přípravy i realizace konkrétních aktivit a opatření i v průběhu tzv. exit strategie a po ukončení spolupráce obce a Agentury pro sociální začleňování.

Mezi hlavní zásady participativního přístupu v rámci spolupráce obce s Agenturou pro sociální začleňování patří:

- Podporovat v aktivitách a opatřeních přístup k **aktivnímu zapojování cílové skupiny obyvatel s kumulací sociálních problémů** do komunitního plánování a do tvorby a realizace projektů (strategický plán obsahuje např. samostatný projektový záměr na komunitní plánování s důrazem na aktivní zapojení cílové skupiny anebo jsou participativní metody s cílem zapojování cílové skupiny jako dílčí aktivity součástí jednotlivých projektových záměrů strategických plánů).
- Rozvíjet **řešení společných potřeb** obyvatel žijících v sociálně vyloučeném prostředí prostřednictvím komunitní práce (součástí strategického plánu může být buď samostatný projektový záměr na komunitní práci, nebo jsou na území obce prvky komunitní práce / komunitní aktivity / kontinuální participativní aktivity součástí jiného projektového záměru zaměřeného na obyvatele žijící v sociálním vyloučení jako samostatná klíčová aktivita).
- Zaměřit aktivity a opatření na **zpracování efektivní komunikační strategie** směrem ke skupině obyvatel žijících v sociálním vyloučení

i k široké veřejnosti (součástí jednotlivých projektových záměrů/opatření strategického plánu jsou dlouhodobé, navazující a vzájemně provázané aktivity zaměřené na efektivní oboustrannou komunikaci s lidmi žijícími v sociálním vyloučení i ostatní veřejností).

- Mezi cíli jednotlivých projektových záměrů a celkových cílů strategického plánu se kromě snižování dopadů sociálního vyloučení v oblasti sociální a ekonomické objevuje **důraz na aktivizaci obyvatel ohrožených sociálním vyloučením a motivaci k řešení pocíťovaných problémů, přednostně vlastními silami** (občanské a politické zmocnění, změna ve společenském vnímání, zvýšení občanské gramotnosti, rozvoj komunity apod.).
- Mezi opatřeními strategického plánu se objevuje **vytvoření podmínek či podpora pro přípravu aktivit a opatření ve spolupráci s cílovou skupinou** (nikoli v roli příjemce) či **přímo realizovaných cílovou skupinou** (ať už ve fázi přípravy či realizace projektových záměrů strategického plánu, jako předpokládaný výstup projektového záměru na komunitní práci / komunitní plánování / participaci obyvatel žijících v sociálním vyloučení či jiného opatření v rámci strategického plánu).
- Strategický plán by měl již ve fázi přípravy a finalizace obsahovat nějakou formu **vyjádření komunity**, např. workshop s obyvateli sociálně vyloučených lokalit na seznámení se se strategickým plánem (s plánem projektů).

Základním požadavkem je, aby v rámci přípravy i realizace strategického plánu, jednotlivých opatření i komplexnějších projektů bylo s ohledem na místní problémy a možnosti dosaženo maxima možného (realizovatelného) k zapojení obyvatel ohrožených sociálním vyloučením do řešení jejich problémů.

Se zohledněním místních podmínek je třeba nastavit vhodnou míru zapojení a tomu odpovídající metody/postupy (od informování a sběru názorů přes konzultaci až po přímou účast na rozhodování), a to jak při procesu přípravy strategického plánu a konkrétních opatření, tak při jejich realizaci. Cílem je aktivní účast obyvatel žijících v sociálně vyloučeném prostředí na přípravě strategického plánu a jeho realizaci (obyvatelé s kumulací sociálních problémů jako nositelé/realizátoři dílčích projektů a opatření).

4.5 Zásady pro komunikaci mezi zastupiteli a občany dle Zemana (2012)

Dlouhodobá a dobře nastavená komunikace radnice (pokud možno s co nejširší veřejností) je cestou, jak nejen reagovat na oprávněné potřeby veřejnosti, ale také jak vyhroceným konfliktům předcházet. Pokud chceme vtahovat veřejnost do místního dění, musíme vytvořit kanály pro oboustrannou komunikaci mezi veřejností a radnicí.

Čím dříve veřejnost informujeme a zapojíme, tím lépe, avšak platí, že budovat vzájemnou důvěru s veřejností je dlouhodobý proces.

V rámci procesu participace v sociálním začleňování je komunita obyvatel ohrožených sociálním vyloučením stejně důležitá jako zástupci samospráv a ostatní veřejnosti. Zástupci samospráv by měli být proškoleni ve vyjadřování v průběhu pracovních skupin, jednání či jakýchkoliv jiných aktivit, na kterých by komunita/samotní občané měli participovat a následně být vnímáni jako partneři. Komunikace je nesmírně důležitá, a pokud zástupci institucí a místních samospráv nepřizpůsobí komunikaci tomu, aby jí lidé ze sociálně vyloučeného prostředí byli schopni porozumět, potom efektivita takové komunikace a participace bude značně omezena. Nedílnou součástí sociálního začleňování a práce s obyvateli ohroženými sociálním vyloučením je prezentování těchto aktivit, vysvětlování toho, z jakých důvodů a s jakými cíli je ta či ona aktivita v obci či městě zaváděna, co od ní obyvatelé města či samotní lidé žijící v sociálním vyloučení mohou čekat.

Komunikování témat sociálního začleňování směrem k občanům žijícím v sociálním vyloučení směrem k ostatní veřejnosti se tedy jeví jako jeden ze základních předpokladů jejich úspěšné realizace. Včasné informování a vhodně nastavená komunikace jsou také velmi důležité pro zklidnění emocí a uvedení některých fám a poplašných zpráv na pravou míru. Tyto totiž také dokážou významným způsobem brzdit a ztěžovat plánované kroky v sociálním začleňování.

Obyvatelé měst a obcí musejí být pravidelně informováni o tom, co se v jejich okolí děje, právě proto, abychom zamezili nepochopení, šíření zmíněných fám a odsouzení některých postupů sociálního začleňování ještě předtím, než začnou být uplatňovány.

Před zahájením a plánováním aplikace konkrétních participativních metod a intervencí doporučujeme navrhnout jednoduchou komunikační strategii, kterou můžete vytvořit dle Manuálu místních komunikačních plánů (Úřad vlády ČR – Odbor pro sociální začleňování, 2018)⁵ a která by měla participační proces doplňovat. Příklady komunikačních plánů najdete na webových stránkách Agentury pro sociální začleňování (ASZ)⁶.

- předvídatost situací – umět vyhodnotit situaci, kdy a o čem je možné komunikovat,
- ověřování informací, pravd,
- aktivní komunikace,



5 Více informací, viz Sociální začleňování, dostupné z www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/manual_pro_tvorbu_mkp-pdf.

6 Více informací, viz Sociální začleňování, dostupné z www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/.



- jasné a srozumitelné vyjadřování,
- přesné formulace,
- minimalizace projektového jazyka,
- konkrétní příklady,
- otevřenost většiny služeb a aktivit pro všechny obyvatele obce,
- odmítnutí paušalizování a přenášení některých skutečností na celé skupiny lidí,
- být k dispozici,
- reagovat na otázky,
- práce s řízeným konfliktem,
- vstřícnost a otevřenost,
- chladná hlava – nenechat se vyprovokovat,
- aktivní naslouchání.

Podrobnější zásady komunikace s veřejností ohledně sociálního začleňování najdete v Komunikačním manuálu Agentury pro sociální začleňování (Praha, 2012) v kapitole „Práce s veřejností v obci“ (s. 13–15).

5 Participativní přístupy v sociální práci

V sociální práci se principy participace uplatňují na různých úrovních. Při zapojování zástupců cílových skupin do realizace sociální práce s jednotlivcem nebo skupinou, na strategické úrovni při komunitním plánování sociálních služeb nebo při sociální práci s celou komunitou s cílem aktivizace a zplnomocnění jejích členů.

5.1 Participace v individuální sociální práci dle Gojové et al (2016)

V rámci individuální sociální práce lze participativní přístup uplatnit jako způsob práce, který je založen na spolupráci odborníka (v našem případě sociálního pracovníka) a neoborníka (klienta). Nejedná se o práci s klientem a pro klienta, ale o práci prováděnou spolu s klientem. Příkladem participativních přístupů v individuální sociální práci jsou např. peer terénní pracovníce a svépomocná skupina žen bez domova (příklad 1.6.4 v *Příručce participace*) nebo interkulturní pracovníci v samosprávě v rámci projektu Podpora komunitního plánování sociálních služeb v Brně⁷.

Mezi hlavní překážky využití participace v praxi sociální práce patří podle Adams (2008) strukturální nerovnováha moci mezi sociálním pracovníkem a klientem, diskriminace klientů a neochota sociálních pracovníků, kteří se mohou obávat ztráty statusu, ztráty zaměstnání, soustředit se na rychlé vyřešení konkrétních potíží klienta.

5.2 Participace cílových skupin na strategické úrovni

Povinnost zapojování cílových skupin na strategické úrovni sociální práce (tzv. komunitní plánování) ukládají krajům následující právní normy:

Zákon č.108/2006 Sb., o sociálních službách

§ 95: „Kraj zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování.“

Vyhláška č.505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o soc. službách

§ 39a: „(2) Popisná část obsahuje

a) způsob informování a zapojení občanů kraje, obcí, poskytovatelů sociálních služeb a osob, kterým jsou sociální služby poskytovány, do zpracování střednědobého plánu,

b) způsob zpracování střednědobého plánu včetně vymezení spolupráce s obcemi, poskytovateli sociálních služeb a osobami, kterým jsou sociální služby poskytovány, včetně popisu, jak se potřeby lidí na území obcí kraje promítly do střednědobého plánu“

§ 39 b: „(2) Návrh střednědobého plánu je veřejně projednán zpravidla se zástupci poskytovatelů sociálních služeb, obcí a osob, kterým jsou sociální služby poskytovány.“



7 Více informací, viz Sociální péče, dostupné z <https://socialnipece.brno.cz/aktuality/interkulturni-pracovnici-brnensky-pristup-k-integraci-cizincu-ocenila-i-evropska-komise/>

Participativní přístupy lze využít v rámci výzkumů zmocňujících sociální aktéry k vyjádření jejich názorů a potřeb, které mohou sloužit k podkladovým analýzám pro tvorbu koncepce sociálních politik, a to nejen na lokální úrovni. Jako příklady participativních sociálních výzkumů je možné uvést výzkum migrace (příklad 1.1.1 v *Příručce participace*), fokusní skupiny (příklady 2.1.1 – 2.1.3 v *Příručce participace*). Jako příklady veřejného projednání strategického plánování se zapojením cílových skupin lze uvést příklad „1.2.1 seznámení cílové skupiny s připravovanými projekty a jejich možným zapojením“ a příklad „1.2.2 fokusní skupiny při strategickém plánování“ z *Příručky participace*.

Podle MPSV ČR (2017) představují **participativní metody sociální práce** další možnost zapojování osob ohrožených sociálním vyloučením do prevence a do rozhodovacích procesů na místní úrovni, s cílem angažovat je do definování a řešení problémů za použití společného rozhodování. Konkrétní skupinové metody a techniky i další participativní aktivity pro zapojování osob žijících v sociálním vyloučení do tvorby místní politiky a života veřejnosti obsahuje také Metodická příručka participace obyvatel při řešení problematiky bydlení (vydaná v Praze roku 2017).

5.3 Komunitní práce

„Jedná se o metodu realizovanou s lidmi (komunitou). Prostřednictvím zapojování komunity do naplňování jejich potřeb je dosahováno aktivizace a zplnomocnění jejich členů k řešení společných problémů. Tato aktivizace a zplnomocnění členů komunity potom vede k naplňování potřeb komunity vlastními silami“ (Stanková & Bindasová, 2021).

Podle MPSV ČR (2017) představuje komunitní práce významný mechanismus sociálního začleňování a v kontextu sociální práce také dlouhodobě působící metodu, jejímž subjektem je komunita spojená společně definovanými sociálními problémy a podmínkami a jejímž cílem je posílit schopnost členů komunity společně zvládat a ovlivňovat znevýhodňující a obtížné interakce tím, že získají větší míru kontroly nad okolnostmi svého života.

Za podpory komunitního pracovníka dosahují příslušníci komunity větší kontroly nad okolnostmi svého života prostřednictvím práce celého společenství a spolupráce s aktéry z okolí i celé společnosti. Komunitní práce je založená na propojování sdílených potřeb a existujících zdrojů uvnitř komunity a na stanovování dosažitelných cílů na základě možností dané komunity. Zmocňující proces vychází z posilování místních zdrojů, koncentruje se na silné stránky lidí a je posilován zkušeností společných úspěchů členů komunity, která zvyšuje šanci na udržitelnost výsledků a dosažených změn (MPSV ČR, 2017, s. 5).

Ačkoliv je oblast občanské a politické participace s komunitní prací komplementárně provázaná a vzájemně spolu souvisí, obecně se oblast participace v užším smyslu zaměřuje spíše na procesy otevírání radnice směrem k **veřejnosti vč. obyvatel žijících v sociálním vyloučení** („top-down“ přístup), zatímco

komunitní sociální práce se podrobněji zabývá aktivizováním a zmocňováním obyvatel ohrožených sociálním vyloučením („*bottom-up*“ přístup). Oba uvedené přístupy by měly být v ideálním případě v souladu a rovnováze. **Participace** může jako samostatné průřezové (horizontální) téma zapojování obyvatel s kumulací sociálních problémů do života veřejnosti a tvorby místní politiky komunitní práci předcházet, být jejím doplňkem, nebo naopak na komunitní práci navazovat. Podrobný popis metody komunitní sociální práce v obcích s vyšší koncentrací sociálního vyloučení najdete v Metodice komunitní práce (ASZ, 2021).

6 Platformy občanské participace

Metoda Místní Agendy 21 pomáhá jako nástroj řízení kvality veřejné správy nastavovat procesy zapojování občanů/veřejnosti na úrovni místních samospráv. Města a obce, které ji realizují, se sdružují v Národní síti Zdravých měst ČR, která poskytuje obcím i regionům metodickou podporu při její realizaci. Místní akční skupiny jsou nezávislým společenstvím občanů, neziskových organizací, podnikatelů a obcí, které se podílí na obnově a rozvoji venkova a zemědělství prostřednictvím finanční podpory z EU a národních programů.

6.1 Agenda 21⁸

K systematické a aktivní komunikaci s veřejností vyzývá i Místní Agenda 21 (MA 21). Dokument Agenda 21, globální strategický a akční plán světového společenství, byl přijat na summitu OSN v Rio de Janeiro v roce 1992. Podle plánu Agendy 21 hraje v udržitelném rozvoji významnou roli místní veřejná správa, jejímž cílem by mělo být vytváření dlouhodobě příznivého prostředí pro život se zajištěním určité kvality života a spokojenosti občanů. To lze zajistit pouze participativním procesem s účastí různých místních subjektů včetně široké veřejnosti. Plánování za účasti veřejnosti je také jedním z kritérií, které musí místní samosprávy splňovat pro zapojení se do MA 21. Veřejnost by měla být zapojována nejen do tvorby místních strategických dokumentů, ale i do sledování či hodnocení udržitelného rozvoje či financování v samosprávě.

6.2 Národní síť Zdravých měst ČR⁹

Aktivní místní samosprávy, které se hlásí k principům udržitelného rozvoje, zapojují veřejnost do rozhodovacích procesů a jsou zapojené do MA 21, se sdružují v asociaci Národní síť Zdravých měst ČR (NSZM), jež v ČR funguje již od roku 1994. Asociaci dnes v ČR tvoří více než 130 měst, obcí, mikroregionů a krajů. Tato města jsou zapojena do Projektu Zdravé město (Healthy Cities Project), který v roce 1988 iniciovala Světová zdravotní organizace (WHO). Zdravé město i místní Agenda 21 jsou zejména projekty komunitní, které otvírají prostor pro aktivity a zájmy obyvatel.

6.3 Místní akční skupiny¹⁰

Místní akční skupiny (MAS) jsou politicky nezávislým společenstvím občanů, neziskových organizací, soukromé podnikatelské sféry, obcí a měst do 25 tis. obyvatel. Jejich základním cílem je rozvoj venkova a zemědělství prostřednictvím získávání a rozdělování dotačních prostředků metodou komunitně vedeného místního rozvoje (LEADER). Národní síť Místních akčních skupin sdružuje většinu MAS v ČR.

8 Volně dostupné z: <https://ma21.cenia.cz/cs-cz/oma21.aspx>.

9 Volně dostupné z: www.zdravamesta.cz.

10 Volně dostupné z: <http://nsmas.cz/o-nas/mistni-akcni-skupiny/>.



Literatura

- Bennett, L. (2002). *Using Empowerment and Social Inclusion for Pro-poor Growth: A Theory of Social Change, Working Draft of Background Paper for the Social Development Strategy Paper*. Washington, DC: World Bank.
- Beresford, P. (2003). *It's Our Lives: A Short Theory of Knowledge, Distance and Experience*. London: Citizen Press, *Shaping Our Lives*. <http://www.shapingourlives.org.uk/documents/ItsOurLives.pdf>
- Broda-Wysocki, P. (2012). *Wyluczenie i inkluzja społeczna: paradygmaty i próby definicji [Sociální vyloučení a inkluze: paradigmaty a pokusy o definici]*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Canal, R. (2014). *Social inclusion and participatory democracy*. UCLG Committee on Social Inclusion, Participatory Democracy and Human Rights. https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20IOP%20EN%20Sencera_baixa.pdf
- Čáp, P. (2016). *Participace v politikách sociálního začleňování*. Agentura pro sociální začleňování. Nerepublikováno.
- Černá, E. (2017). *Metodická příručka participace obyvatel při řešení problematiky bydlení*. Platforma pro sociální bydlení. <https://socialnibydeni.org>
- Dahl, R. (2015). *On Democracy*. Yale University Press.
- Drhová, Z., & Ledinská, S. (2014). *Metodika posilování občanské společnosti a rozvoje sousedství v sociálně vyloučených lokalitách*. Agentura pro sociální začleňování. www.socialni-zaclenovani.cz
- GAC. (2015). *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*. http://www.gac.cz/userfiles/File/nase_prace_vystupy/Analiza_socialne_vyloucenych_lokalit_GAC.pdf
- Garthwait, C. (2012). *The Social Work Practicum: A Guide and Workbook for Students (Connecting Core Competencies)*. Pearson Education.
- Gélinas, J., Horswill, D., Northey, R., & Pelletier, R. (2017). *Building Common Ground: A New Vision for Impact Assessment in Canada*. Minister of Environment and Climate Change. <https://www.canada.ca/en/services/environment/conservation/assessments/environmental-reviews/environmental-assessment-processes/building-common-ground.html>
- Gojová, V., Bjelončíková, M., Glumbíková, K., & Gojová, A. (2016). *Participativní přístupy v sociální práci*. Ostravská univerzita v Ostravě, *Fakulta sociálních studií*. <https://dokumenty.osu.cz/fss/publikace/participativni-pristupy-v-socialni-praci.pdf>
- Gramberger, M. (2001). *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>
- Kaiserová, I., & Matoušek, P. (2015). *Evaluační zpráva lokality Toužim a Teplá*. Agentura pro sociální začleňování. www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/evaluacni_zprava_lokality_touzim-tepla_2015-pdf
- Kandler, M. (2021). *Příručka inspirativních praxí – Občanská participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení*. Agentura pro sociální začleňování. www.socialni-zaclenovani.cz
- Mička, P., Haken, R., Havlín, F., Marek, O., Nawrath, M., Vachůnová, Z., & Ziegler, A. (2015). *Analýza občanské participace v ČR – shrnutí*. Agora Central Europe. www.paktparticipace.cz
- Milota, J. (2015). *Častou pastí participace je tokenismus*. <https://socialni prace.cz/castou-pasti-participace-je-tokenismus>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV ČR). (2017). *Podpora sociálního začleňování v SVL 3. výzva – Příloha č.3 Popis aktivit (aktualizace k 5.6.2017)*. <https://www.esfcr.cz/vyzva-052-opz>
- Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV ČR). (2020). *Operační program Zaměstnanost 2014–2020 (revize č.3)*. www.esfcr.cz/programy/op-zamestnanost
- Návrat, P., Brlík, M., Macáková, M., McGarrell Klimentová, M., & Pelčíková, P. (2016). *Manuál participace: jak zapojit veřejnost do plánování města*. Praha: IPR. <http://www.iprpraha.cz/manualparticipace>

- Silver, H. (2015). The contexts of social inclusion. *DESA Working Paper*, 144. http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp144_2015.pdf
- Stanková, Z. (2020). Zdroje podpory sociálního začleňování: perspektiva sociálních pracovníků působících v sociálně vyloučených lokalitách na území Moravskoslezského kraje. *Sociální práce/Sociální práca*, 20(2), 61–78.
- Stanková, Z., & Bindasová, J. (2021). Metodika komunitní práce v obcích s koncentrací sociálního vyloučení. Agentura pro sociální začleňování. www.socialni-zaclenovani.cz
- Striano, M. et al. (2013). *Participation Toolkit. Working Group*. https://www.feantsa.org/download/participation_toolkit_english_final_2013-2-17759063145615739680.pdf
- Švec, J. (ed.). (2009). *Příručka pro sociální integraci*. Úřad vlády ČR, Odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách.
- Toušek, L. (2007). Sociální vyloučení a prostorová segregace. *AntropoWebzin*, 2–3, 12–26.
- Trlifajová, L., & Hurrle, J. (2017). *Sociální vyloučení a bydlení na venkově*. Centrum pro společenské otázky – SPOT. <http://centrumspot.cz>
- Vaňková, P. et al. (2016). *Manuál komunitní sociální práce*. Agentura pro sociální začleňování. www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/manual-komunitni-socialni-prace
- Zeman, V. (2012). *Komunikační manuál*. Agentura pro sociální začleňování. www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/asz_komunikacni-manual-pdf



Seznam zkratk

ASZ	Agentura pro sociální začleňování – odbor Ministerstva pro místní rozvoj
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
FHS UK	Fakulta humanitních studií – Univerzita Karlova
MA 21	Místní Agenda 21
MAS	Místní akční skupiny
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
MŠ	Mateřská škola
NNO	Nestátní nezisková organizace
NSZM	Národní síť Zdravých měst ČR
NZDM	Nízkoprahové zařízení pro děti a mládež
OSN	Organizace spojených národů
SVL	Sociálně vyloučená lokalita
WHO	Světová zdravotnická organizace (World Health Organization)
ZŠ	Základní škola



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



Publikaci vydal Odbor pro sociální začleňování (Agentura) MMR ČR
v rámci projektu Systémové zajištění sociálního začleňování
registrační číslo projektu: CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/0000605.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Agentura
pro sociální začleňování