

Evaluace lokálního partnerství Kolín

provedená v rámci zakázky Evaluace v lokálních partnerstvích v lokalitách z roku 2011

Centrum pro společenské otázky – SPOT, o.s.

Petr Kučera – Jakob Hurre – Lucie Trlifajová

31. 8. 2012



**PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST**
www.esfcr.cz

Obsah

1	Úvod.....	4
2	Zadání a cíle evaluace	6
3	Metody a postupy, sběr dat	7
3.1	Výzkumné metody a definice výzkumných otázek	7
3.2	Zdroje informací	10
3.2.1	Oficiální dokumenty a další písemné zdroje	10
3.2.2	Rozhovory	10
4	Výchozí situace, zhodnocení předchozích přístupů obce a činnosti institucí v obci v oblasti sociální integrace	12
4.1	Přístupy obce v oblasti sociálních (integračních) politik.....	12
4.2	Občanské sdružení Prostor	13
5	Kvalita situační analýzy a výběru lokálního konzultanta.....	15
5.1	Situační analýza	15
5.1.1	Obsahové a teritoriální zaměření situační analýzy.....	15
5.1.2	Metody	17
5.1.3	Forma a využití.....	20
5.1.4	Celkové zhodnocení situační analýzy	20
5.2	Lokální konzultant	24
5.2.1	Pozice lokálního konzultanta vůči lokálním partnerům,	24
5.2.2	Hodnocení ze strany lokálních partnerů	24
6	Zhodnocení procesu přihlášení a výběru obce ke spolupráci s Agenturou	26
6.1	Podání přihlášky	26
6.2	Výběr lokality	26
7	Založení lokálního partnerství a zhodnocení jeho potenciálu, spolupráce s partnery.....	31
7.1	Motivace k zapojení a očekávání.....	31
7.2	Spolupráce v rámci LP	32
7.2.1	Zapojení obyvatel SVL	34
7.2.2	Vztah k veřejnosti.....	36
7.3	Kontinuita	37
8	Proces a kvalita strategického plánování, včetně využití situační analýzy, vhodnost určení priorit a volby finančních zdrojů pro opatření a analýza zacílení chystaných projektů	38
8.1	Vznik	38
8.2	Relevance obsahu konkrétních opatření, zacílení chystaných projektů	39
8.3	Závaznost a reálnost	40
8.4	Celkové zhodnocení	42
9	Zhodnocení vlivu institucí v obci a klíčových rozhodnutí a přístupů vedení obce v oblasti sociálních (integračních) politik na působení Agentury v místě.....	46
9.1	Vedení a správa obce	46
9.1.1	Zadlužení města.....	46
9.1.2	AVE.....	47
9.1.3	Politický cyklus	47
9.2	Státní politiky	48
9.2.1	Vliv sociálních reforem.....	48
10	Zhodnocení potřebnosti a vhodnosti opatření z pohledu obyvatel lokality a obce	49
10.1	Vztah mezi obcí a lokalitou	49
10.1.1	Lokalita z perspektivy veřejnosti nebo obce	49
10.1.2	Přístup obce z pohledu obyvatel SVL	50
10.2	Vnímání lokality ze strany obyvatel SVL.....	51

10.3	Budoucnost a potenciál připravovaných opatření.....	53
10.4	Intervence Agentury v kontextu předchozího.....	54
10.4.1	Komunikace	54
10.4.2	Limity intervence shora.....	55
11	Závěry a doporučení.....	56
11.1	Shrnutí.....	56
11.2	Doporučení.....	57
Příloha 1: Logika intervence Agentury v Kolíně		65
Příloha 2: Logika plánované intervence – Bydlení lokalita Zengrova.....		69
Příloha 3: Struktura rozhovorů s členy PS		71

1 Úvod

Nezanedbatelná část obyvatel Česka se nachází v situaci sociálního vyloučení, nebo jí taková situace bezprostředně ohrožuje. Sociální vyloučení se projevuje dlouhodobou nezaměstnaností, omezováním sociálních vazeb s jinými sociálními skupinami obyvatel, prohloubením prostorové segregace a rostoucí stigmatizací, zvláště v případě sociálně vyloučených příslušníků romského etnika. V oblasti lidských prav a sociální inkluze je situace Romů už dlouhodobě jedním z nejvážnějších problémů, za který byla Česká republika v minulosti kritizována opakovaně i na mezinárodní úrovni.

Založena v roce 2008, *Agentura pro sociální začleňování* (dále Agentura) hraje centrální roli ve strategiích České republiky pro sociální začleňování.¹ Agentura má podporovat obce a města tak, aby mohly plnit svoji funkci – zajišťovat či pomáhat zajistit všem občanům rovný přístup ke vzdělávání, bydlení, zdravotní péči, zaměstnání, sociálním službám a bezpečí. Posláním Agentury je propojovat subjekty na místní úrovni tak, aby spolupracovaly při sociálním začleňování. Obce musí svůj zájem o podporu aktivně vyjádřit formou přihlášky, která zdůvodňuje potřebu intervence a nastiňuje oblasti, na které se spolupráce má zaměřit. Intervence Agentury je vždy plánována na tři roky a zakládá se na kombinaci několika nástrojů: Na začátku stojí mapování situace formou *situační analýzy* (SA), kterou obvykle zpracuje externí dodavatel. *Lokální konzultant* (LK), tj. zaměstnanec Agentury, který má spolupracující obec na starosti, nabízí po zahájení spolupráce relevantním institucím a osobám účast v *lokálním partnerství* (LP) a tematických *pracovních skupinách*, které mají za úkol vytvořit společnou strategii pro začleňování obyvatel sociálně vyloučených komunit. Výsledkem této práce má být *strategický plán*, který obsahuje konkrétní opatření v klíčových oblastech, jako jsou školství, bydlení, zaměstnanost a bezpečnost. Lokální konzultant dále podpoří realizaci těchto opatření pomocí *projektového poradenství*.

Cílem evaluace, kterou realizovalo občanské sdružení *Centrum pro společenské otázky – SPOT*, o. s. v období od května do srpna 2012, je ověřit účinnost těchto nástrojů v případě lokálního partnerství ve městě Kolín, které bylo zahájeno v roce 2011 a patří ke skupině nejnovějších lokalit intervence Agentury.

Spolupráce mezi Agenturou a městem Kolínem se rozběhla v druhé polovině roku 2011 a má pokračovat do roku 2014. Autoři tohoto evaluačního textu zdůrazňují, že kvůli načasování evaluace do prvního roku intervence Agentury není ještě možné zhodnotit, zda byla intervence úspěšná. Analýza si tedy spíše klade za cíl zhodnotit procesy vzniku a zahájení lokálního partnerství, soulad partnerství s politikami a aktivitami města, proces strategického plánování, v neposlední řadě se věnovat i vnímání práce Agentury a dalších lokálních aktérů

¹ Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2011 – 2015 (dostupná na <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/strategie-boje-proti-socialnimu-vyloucení> , naposledy přistoupeno 31. 8. 2012); Koncepce Romské integrace 2010 – 2013 (dostupná na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/koncepce-romske-integrace-na-období-20102013-71187/> , naposledy přistoupeno 31. 8. 2012).

primární cílovou skupinou obyvatel *sociálně vyloučené lokality* (SVL). Důraz je kladen na identifikaci možných rizik a hledání doporučení pro další práci.

Struktura textu v obecné rovině vychází z posloupnosti kroků intervence Agentury; od mapování situace v obci, k síťování partnerů a dále ke strategickému plánování konkrétních opatření. V úvodu je popsáno zadání a metodologie práce, v průběhu textu je zvláštní pozornost věnována situační analýze jako nástroji mapování situace, přístupu lokálního konzultanta jako osobě iniciující proces síťování a strategickému plánu jako dokumentu zaštiťujícímu konkrétní kroky obce i dalších lokálních aktérů. Z palety definovaných problémů byla vybrána oblast bydlení, které je v průběhu textu věnována podrobnější pozornost, což vychází z požadavků zadavatele této studie. V jednotlivých kapitolách jsou vloženy rámečky, ve kterých rozvíjíme téma kapitoly podrobněji právě optikou problematiky bydlení.

2 Zadání a cíle evaluace

Agentura jako zadavatel evaluační studie definoval, že evaluace má:

- a) **otestovat efektivnost metod** práce Agentury a zavádění jednotlivých opatření a poskytnout podklady pro případnou změnu a přizpůsobení metod a procesů Agentury na celkové i lokální úrovni,
- b) **změřit adekvátnost sociálních (integračních) politik v obci** a zjistit, zda partneři Agentury (především obec jakožto hlavní partner Agentury, ale i další orgány veřejné správy a nevládní neziskové organizace) adekvátně reagují na aktivitu Agentury a vhodně spolupracují v procesu sociálního začleňování.

Podle zadání se evaluace zaměřila na **všechny kroky působení Agentury ve městě Kolín**, od procesu přihlášení a výběru obce ke spolupráci s Agenturou (relevance výběru a jeho efektivnost), založení lokálního partnerství a zhodnocení jeho potenciálu, proces strategického plánování, včetně využití situační analýzy, určení priorit, volby finančních zdrojů pro opatření, počátky projektového poradenství a využití nástrojů okamžité intervence. Evaluace hodnotí dosavadní relevanci, efektivnost, užitečnost a udržitelnost působení Agentury.

Vzhledem k tomu, že Kolín je lokalitou, kde Agentura působí nově (1. rok intervence), nebylo cílem evaluace hodnotit celkové dopady a výsledky intervence, pozornost byla tedy zaměřena především na proces intervence.

Podle zadání Agentury se evaluace měla kromě toho **podrobně zaměřit na jednu oblast nebo opatření** ve formě případové studie. Po dohodě s Agenturou bylo zvoleno jako téma případové studie plánování opatření v oblasti bydlení, protože město Kolín si v této oblasti stanovilo poměrně ambiciózní cíle, které jsou navíc nyní už zpracované do konkrétnější podoby než plánovaná opatření v jiných oblastech. Cílem evaluace v oblasti bydlení je ověřit správnost předpokladů, na základě kterých bylo o plánovaných opatřeních rozhodováno, realističnost plánovaných kroků a identifikaci potenciálních rizik.

Podle zadání se evaluace lokálního partnerství Kolín dále zaměřuje **na všechna klíčová rozhodnutí vedení obce a orgánů veřejné správy v oblasti sociální integrace v období 2011-2012** a na **všechny klíčové události, které mají vliv na situaci sociálně vyloučených obyvatel v obci**. Do tohoto kontextu bylo třeba zahrnout, že intervence Agentury je sice lokální, na její působení mají nicméně dopad i změny na státní, eventuálně nadnárodní úrovni a mohou významně ovlivnit její působení v lokalitě.

3 Metody a postupy, sběr dat

3.1 Výzkumné metody a definice výzkumných otázek

Podle zadání ze strany Agentury má evaluace dva hlavní cíle, za prvé **otestovat efektivnost metod** práce Agentury a zavádění jednotlivých opatření a za druhé posoudit **adekvátnost sociálních (integračních) politik v obci**. Vzhledem k tomu, že Agentura publikovala už v roce 2011 situační analýzu, která popsala vznik sociálně vyloučených lokalit a politiku obce, věnuje se evaluační zpráva primárně politikám města a opatřením, která se přímo vztahují k plánům lokálního partnerství.

Základním metodologickým nástrojem evaluace je rekonstrukce logiky intervence. V zahraniční literatuře známá pod názvem „*theory of change*“, rekonstrukce logiky intervence je standardní používanou evaluační metodou, která pomůže strukturovat výzkum a definovat oblasti a otázky, na které se bude tým evaluátorů soustředit.² Co znamená rekonstruovat logiku intervence? Na základě popisu projektů, strategických dokumentů Agentury a informací získaných během přípravných rozhovorů s reprezentanty Agentury se evaluační tým pokusil v první fázi evaluace pochopit:

- Jak iniciátor změn (v našem případě Agentura, respektive lokální partnerství) definuje problém, který se pokouší řešit? (**Definice problému**)
- Jaká opatření (aktivity, metody) používá nebo plánuje používat? (**Vstupy**)
- Jaké konkrétní výsledky mají tyto nástroje a aktivity přinést? (**Výstupy**)
- Jak mají výstupy přispět k dlouhodobému zlepšení problémů, které intervence měla řešit? (**Výsledky / záměry**)

Jako druhý krok formulují evaluátoři základní předpoklady, které musejí být splněny, aby logický řetěz od definice problému přes vstupy a výstupy k výsledkům mohl fungovat.

Jako ilustrace pro vztah mezi definicí problémů, vstupy, výstupy a záměry na jedné straně, a předpoklady pro splnění na druhé straně slouží příklad v tabulce 1. V kompletní tabulce, která je přílohou č. 1 této zprávy, jsou vstupy, výstupy, záměry a předpoklady definované pro pět dalších specifických problémů. Jejich podoba (tedy zacílení výzkumu) bylo průběžně konzultováno se zadavatelem evaluace.

² Více například: Morra-Imas, Linda G.; Ray C. Rist (2009): The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. Washington: World Bank Training Series.

Tabulka 1: Rekonstrukce logiky intervence (příklad)

PROBLÉM	VSTUPY	VÝSTUPY
<i>Nadřazený problém:</i> Obec neplní svou funkci vůči části místních obyvatel		
<i>1. specifický problém:</i> Neznalost problematiky (na komplexnější rovině) ze strany obcí	Mapování (analytická práce)	Relevantní vstupní analýza využitelná do budoucna a přinášející nové informace nad rámec existujících znalostí
PŘEDPOKLADY <i>(které mají být ověřeny evaluací):</i>	- kvalitní analytická práce, - obsahově relevantní - validita (vyváženost perspektiv – napojení na druhotnou cílovou skupinu (osoby v SVL)) - Vstupní analýzu dostanou včas všichni členové LP - Informace jsou prezentovány srozumitelnou formou - Obec je zvyklá rozhodovat na základě dat	

V případě evaluací lokálního partnerství Kolín je kromě toho potřeba rozlišit mezi intervencí ze strany Agentury a intervencí ze strany lokálních partnerství, ve kterých je Agentura jenom jednou z mnoha zastoupených institucí. Proto se můžeme zabývat v jedné lokalitě několika „teoriemi změn“. V rámci požadované případové studie, která se soustředí na jednu vybranou oblast, vznikl kvůli tomu podobným způsobem logický rámec plánovaných opatření v oblasti bydlení, které jsou analyzované v samostatném textu. Logický rámec pro oblast bydlení je zařazen jako příloha 2.

Z předpokladů se ve třetí fázi odvíjejí výzkumné otázky, které mají za cíl ověřit, do jaké míry předpoklady byly splnitelné a splněné. V další tabulce (znovu jako příklad; celý seznam výzkumných otázek lze nalézt jako přílohu 3) jsou formulované otázky přiřazené konkrétním zdrojům informace (dokumenty nebo respondenti rozhovorů). Při rozhovorech, které byly v rámci evaluačního výzkumu uskutečněny, sloužil tento seznam otázek jako kontrolní seznam. Rozhovory měly jinak semi-strukturovanou formu, což umožnilo získat i nové informace a ujasnit si informace získané v jiných rozhovorech.

Tabulka 2: Výzkumné otázky a zdroje (příklad)

Otázky	Metoda / -y ověřování	Zdroj								
		lokální konzultant	Politické vedení obce	Vedoucí odborů MÚ	školy	Městská policie	Úřad práce	Prostor o.s.	Ostatní	Obyvatelé SVL
- <i>Je situační analýza (SA) kvalitní z pohledu analytické práce?</i>	a) Vlastní posouzení b) Hodnocení ze strany uživatelů	X	X	X	X	X	X	X	X	nepřímě
- <i>Je SA obsahově relevantní?</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
- <i>Jsou perspektivy v SA vyvážené?</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
- <i>Dostali vstupní analýzu všichni členové LP včas k dispozici?</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
- <i>Jsou informace prezentovány srozumitelnou formou?</i>		X	X	X	X	X	X	(X)	(X)	
- <i>Je obec zvyklá rozhodovat na základě dat?</i>		X								

Oproti klasické aplikaci Theory of change, která je používána pro evaluaci již dokončených projektů, měla její aplikace v případě zhodnocení prvního, počátečního, roku působení Agentury určitá specifika. V daném časovém rámci ještě nebylo možné hodnotit celkové dopady a výsledky intervence, pozornost byla tedy zaměřena především na samotný proces intervence a přípravu konkrétních výstupů. S tím byl spojen i fakt, že schéma sloužilo jako návod, s rostoucí znalostí situace a detailnějším zaměřením rozhovorů docházelo více k odklonu od původního schématu a byla více sledována logika problému samotného.

3.2 Zdroje informací

3.2.1 Oficiální dokumenty a další písemné zdroje

Tým hodnotitelů obdržel od Agentury písemnou dokumentaci, která byla analyzována a sloužila zároveň pro přípravu ústních rozhovorů. Jednalo se o:

- Různé dokumenty o fungování a metodologických postupech Agentury
- Přihláška města Kolín (21. 2. 2011)
- Memorandum o spolupráci mezi Odborem pro sociální začleňování v romských lokalitách Úřadu vlády ČR a městem Kolín (10.6. 2011)
- Situační analýza Kolín (říjen 2011)³
- Zápisy ze setkání lokálního partnerství
- Zápisy ze setkání pracovních skupin (bydlení, školství, zaměstnávání, sociálně patologické jevy a sociální služby)
- Strategický plán (schváleno zastupitelstvem v květnu 2012)

Kromě materiálů, které byly poskytnuty Agenturou, byly identifikovány následující relevantní dokumenty:

- Studie lokality „Zengrova“ (od obč. sdružení PROSTOR z roku 2007, na základě dotazníkového šetření mezi obyvateli lokality Zengrova)
- Koncepce prevence kriminality města Kolína na období 2009-2011⁴
- Analýza potřeb uživatelů sociálních služeb v Kolíně (z roku 2007)⁵
- Integrovaný plán rozvoje města Kolín pro období 2008 – 2015 (z roku 2008, aktualizovaná verze schválená 30.1.2012)⁶

3.2.2 Rozhovory

V období květen – červenec 2012 byly evaluačním týmem realizovány rozhovory s 24 respondenty. Tabulka 3 zobrazuje skladbu respondentů.

Druh respondentu	Počet
Pracovníci Agentury	2
Vedení města Kolín	1
Ředitelé a pracovníci odborů na MÚ Kolín	7
Úřad práce	1
Městská policie	2

³ Dostupná na <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-kolin/situačni-analyza-kolin-dic-2011/details> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

⁴ Dostupná na <http://www.mukolin.cz/cz/obcan/socialni-sluzby/prevence-kriminality/> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

⁵ Dostupná na <http://www.mukolin.cz/cz/obcan/samosprava/strategicke-dokumenty/komunitni-planovani/> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

⁶ Dostupný na <http://www.mukolin.cz/cz/o-meste/06439-integrovaný-plan-rozvoje-mesta-kolina.html> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

Ředitelé škol	3
O. s. Prostor	2
Obyvatelé lokality Zengrova	6 domácností

4 Výchozí situace, zhodnocení předchozích přístupů obce a činnosti institucí v obci v oblasti sociální integrace

Kolín (asi 31 tis. obyvatel) se nachází ve Středočeském kraji, asi 60 km východně od Prahy. Jde o důležitou železniční křižovátku, je zde chemický, automobilový, strojírenský, potravinářský a polygrafický průmysl. Díky své pozici i existujícím pracovním příležitostem v průmyslu absorboval Kolín v období socialismu větší počet Romů a to jak do samotného města, tak do okolních obcí.

Jako průmyslové centrum a dopravní uzel je Kolín v posledních 20 letech v podstatě neustále v procesu transformace. Nejprve v souvislosti s transformací socialistického hospodářství ke kapitalismu došlo k přeměně skladby průmyslu a s ní spojené skladby pracovních míst, v posledních 10 letech jsou další transformační změny způsobeny příchodem nadnárodního kapitálu nejen do oblasti průmyslu, ale i například služeb. Změna politických a ekonomických poměrů po roce 1990 vedla k postupné marginalizaci části romského obyvatelstva. Domníváme se, že vznik SVL Zengrova a dalších lokalit je též výsledkem transformačních procesů v oblasti bydlení i zaměstnávání. V současné době, kdy Kolín vyniká v regionálním kontextu Středočeského kraje vysokou nezaměstnaností, mají osoby s nízkou kvalifikací navíc velké problémy najít práci, což se dotýká řady Romů.

Na druhé straně je potřeba zdůraznit, že z pohledu sociálního vyloučení situace Romů není jediným a možná ani nejpálčivějším sociálním problémem v Kolíně. V souvislosti s výstavbou továrny TPCA došlo k výstavbě nových čtvrtí pro dělníky, tyto lokality jsou podle našich zjištění vnímány obyvateli Kolína jako problémové části města. Ve městě došlo i k nárůstu počtu ubytoven. S opadajícím zájmem zahraničních pracovníků o tuto formu bydlení se stala část těchto ubytoven provizorním domovem pro sociálně slabé.

4.1 Přístupy obce v oblasti sociálních (integračních) politik

SVL Zengrova vznikla postupně během posledních 20 let v důsledku specifického uplatňování bytové politiky města, jehož důsledky pravděpodobně zpočátku nebyly nahlédnuty v plné šíři. Tehdejší vedení města se rozhodlo koncentrovat romské nájemníky v několika bytových domech, které se nacházejí v bloku v ulicích Havlíčkova a Zengrova. Ty se postupně změnily ve čtvrt' s problematickou pověstí. Podrobné mapování mechanismu a procesů, které vedly ke vzniku sociálně vyloučené lokality, nebylo předmětem této studie, ale považujeme za důležité zdůraznit, že naši respondenti interpretovali příčiny vzniku SVL různě, i když na obecné rovině se v zásadě shodovali, že ze strany města došlo k pochybení.

Podle informací z rozhovorů s aktéry lokálního partnerství se politika města doposud sociálnímu začleňování nijak zvlášť prioritně nevěnovala, i když si problematiku sociální integrace, začleňování a rovných příležitostí stanovilo město jako jednu z priorit v rámci Integrovaného plánu rozvoje města Kolín pro období 2008 – 2015. Tento dokument ukazuje,

že aktivity v této oblasti se zaměřují převážně na rozvoj infrastruktury, tedy vznik zařízení „podporujících znevýhodněné skupiny obyvatel“. Například nízkoprahový klub vznikl v Kolíně až v roce 2011. Integrovaný plán již v roce 2008 počítal s prací „agentury“, ačkoli ta je specifikována velmi obecně. Pozvání Agentury k intervenci ukazuje, že město Kolín si uvědomilo určité limity při řešení nastalé situace, ale i potvrzuje existující snahu zvrátit vývoj, který byl shledán nežádoucím (viz kapitola 6).

Na vstup i působení Agentury měla podstatný vliv i změna vedení města v roce 2010, kdy komunální volby vyhrálo politické uskupení Změna pro Kolín. S novým vedením města došlo ke změnám i v řadě místních institucí, a to jak v jejich personálním obsazení, tak v celkovém přístupu – vedle politického vedení města se tak mění např. vedení odboru bydlení, městskou policií je zaváděn community policing apod., celkově je zřejmá snaha o inkluzivnější a otevřenější politiku vedení města (více viz kapitola 6.1 Podání přihlášky).

4.2 Občanské sdružení Prostor

V oblasti poskytování sociálních služeb je pro Kolín specifická role o. s. Prostor (<http://www.os-prostor.cz>), jehož aktivity se datují od roku 2003 zpočátku jako organizace zaměřené na drogovou prevenci, pomoc uživatelům drog a na realizaci terénních programů. Od roku 2007 zaměřuje Prostor svou činnost více na sociálně vyloučené. Organizace Prostor má v Kolíně unikátní postavení, dnes zajišťuje velké množství sociálních služeb, a úzce spolupracuje se všemi relevantními institucemi (školy, sociální a bytový odbor městského úřadu, Úřad práce apod).

Práce Prostoru v oblasti SVL byla v rozhovorech všeobecně hodnocena pozitivně, členové partnerství často mluví o přímé zkušenosti s konkrétní prací Prostoru, kterou „dělají velmi dobře“, názory a podněty vycházející od Prostoru se zdají být všeobecně respektovány. Zřejmě do značné míry prostřednictvím o. s. Prostor fungovala v Kolíně již před vstupem Agentury spolupráce mezi některými státními institucemi, neziskovým sektorem a institucemi města (zejména sociální odbor a Úřad práce).

Paralelně ovšem opakovaně zaznělo, že z některých stran je Prostoru vyčítáno dominantní postavení a napojení na politické vedení města (kritiku Prostoru jsme zaznamenali i v místním tisku), je však příznačné, že žádný z respondentů se sám k této kritice nehlásil. Provázání Prostoru s orgány města i úzké personální vztahy mezi pracovníky Prostoru a různými dalšími aktéry lokálního partnerství do velké míry vysvětlují vůdčí roli nestátní neziskové organizace v této oblasti a její poměrně samozřejmé přijímání ze strany místních institucí.

Kromě Prostoru v Kolíně působí i jiné organizace, avšak s podstatně menšími vlivem a užším zaměřením. V minulosti v Kolíně působily i romské organizace (jedna z nich v současnosti obnovila svou činnost), které se ovšem zaměřovaly podle slov respondentů převážně na kulturní oblast. Minulé působení romských organizací v oblasti sociálního poradenství bylo

členy LP hodnoceno spíše rozpačitě, někteří z pracovníků těchto organizací v minulosti přešli pod o. s. Prostor.

Situace, kdy na poli nabídky sociálních služeb převažuje jeden výrazný subjekt, může být vhodná pro lepší plánování rozvoje služeb, než by tomu bylo v situaci fragmentované či zejména výrazně neúplné nabídky. Pro vstup Agentury je jistě přínosné, že se může v Kolíně zapojit do existujících struktur, že zde má v oblasti sociálních služeb partnery s bohatou paletou činností.

5 Kvalita situační analýzy a výběru lokálního konzultanta

5.1 Situační analýza

Jedním z nástrojů, který Agentura v rámci intervence běžně používá, je *situační analýza* (SA). V případě Kolína byla situační analýza zadána na základě výběrového řízení občanskému sdružení Demografické informační centrum⁷, které ji zpracovalo v období červenec – září 2011⁸.

Podle zadání bylo „*cílem situační analýzy zmapovat výchozí situaci obyvatel žijících v sociálně vyloučených romských lokalitách ve jmenovaných obcích a poskytnout tak podklady pro efektivní činnost zadavatele v jednotlivých lokalitách*“. Jedná se tedy o podrobný výzkum, který sleduje stav lokality a potřeby jejích obyvatel v oblastech bydlení, vzdělávání, zaměstnání apod. Situační analýza má vytvořit dobrý základ pro intervenci Agentury v lokalitě, zejména pomoci při strategickém plánování.

Z perspektivy hodnotitele je potřeba si klást otázku, do jaké míry odpovídal obsah situační analýzy zadání, jaké metody byly použity pro získání dat, jaký byl formát a využití výstupu. Základní otázkou pak je, do jaké míry a s jakým výsledkem sloužila a mohla sloužit předložená situační analýza Kolína jako základ pro přípravu strategického plánu a dalších aktivit lokálního partnerství.

5.1.1 Obsahové a teritoriální zaměření situační analýzy

V úvodu SA autoři píší, že se studie zaměří na „*identifikaci sociálně vyloučené lokality, deskripci této lokality a hlavních mechanismů a rizik sociálního vyloučení v daném prostoru*“. Reálný obsah SA odpovídá tomuto zadání ovšem jen částečně.

Hlavní část SA je věnována podrobnému popisu sociální a demografické situace v Kolíně (spolu s metodickým úvodem tvoří téměř 60% textu), což považujeme za nadbytečné. I v metodické příručce k intervenci Agentury⁹, je vymezení témat SA více směřované k otázkám sociálního vyloučení, obecné informace o obci mají sloužit jen jako úvod. Některé části textu jsou z perspektivy výše uvedených cílů nadbytečné, postrádáme zřejmý vztah k sociálnímu vyloučení. Z pohledu užitelnosti studie pro potřeby aktérů místní politiky je v této souvislosti navíc nutno upozornit na to, že si město Kolín nechalo v roce 2008 vypracovat výše zmiňovaný „Integrovaný plán“, který má rozsáhlou deskriptivní část, která se

⁷ Více viz stránky sdružení <http://dic.demografie.info/>

⁸ Dostupná na <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/dokumenty-pro-lokalitu-kolin/situačni-analyza-kolin-dic-2011/details> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

⁹ Celým názvem Metodický materiál ASZ pro práci lokálních konzultantů pro sociální inkluzi ve vyloučených lokalitách, verze 7

věnuje podobným tématům jako obecná část SA. Dlouhá popisná část, která se zabývá celkovou situací v Kolíně (např. jednotlivými demografickými ukazateli, souhrnnými statistikami za Kolín atp.) jde spíše na úkor srozumitelnosti a čitelnosti. Studie touto přílišnou délkou trpí, zdá se, jako by se autoři soustředili spíše na shromáždění informací a již se více nepouštěli do jejich kritického vyhodnocení.

SVL Zengrova

Samotné SVL je v analýze věnován relativně malý prostor (30 stran ze 76). Zde je pak zarážející, že část věnovaná sociálně vyloučeným lokalitám se téměř výhradně zaměřuje na lokalitu Zengrova. Přestože tvůrci situační analýzy píší úvodu o potřebě identifikovat sociálně vyloučené lokality a celá SA je prezentována jako SA Kolína jako celku, čtenář se později dovídá, že *„cílem tohoto výzkumu bylo především zmapování situace v lokalitě Zengrovka“*. Na jednu stranu je pochopitelné, že autoři reflektovali záměr města zabývat se primárně touto lokalitou, avšak automatické převzetí perspektivy města při identifikaci klíčových problémů Kolína je problematické – analýza neobsahuje žádné vysvětlení, proč je lokalitě Zengrova věnován nesrovnatelně větší prostor než jiným problematickým lokalitám, které jsou zmiňovány jen okrajově (ubytovny, sídliště TPCA, ale i například tzv. „dům hrůzy“ ve Školské ulici).

V průběhu našeho výzkumu jsme zaznamenali signály, že lokalita Zengrova figuruje v obecném povědomí jako „ghetto“, kterému se obyvatelé Kolína vyhýbají (potvrzují to i články z posledních let v místních médiích). Na druhou stranu zaznává jak v situační analýze, tak i od respondentů v našich rozhovorech, že například z pohledu kriminality lokalita Zengrova není nijak vyjímečná, jako problémové z pohledu sociálně patologických jevů jsou uváděny ubytovny a sídliště TPCA.

Podobné nesoulady jsou z pohledu symbolické dimenze sociálního vyčlenění mimořádně důležité a je otázkou, zda jejich nedostatečná reflexe nepřispívá k legitimizaci určitého pohledu na SVL a prohloubení stigmatizace lokality, která je v případě Kolína podle dostupných informací poměrně silná. Vzhledem k tomu, že SA je prezentována jako analýza situace v Kolíně a je jako taková vnímána i využívána (viz kapitola 5.1.3), může její zaměření na lokalitu Zengrova vést k redukci celé problematiky a přehlédnutí některých významných aspektů a dalších potenciálně problematických míst i procesů (migrace z okolních měst na ubytovny, situace osob s trvalým pobytem na městském úřadě aj.).

Problematickou sociálního vyloučení také nelze redukovat pouze na jednu „vybranou“ lokalitu ve městě, protože se často dotýká i dalších míst ve městě, obyvatelé se pohybují městem za prací, tráví ve městě svůj volný čas apod. Informace o dalších lokalitách bydlení sociálně vyloučených osob by byly velmi užitečné, zejména v případě sídliště TPCA nebo ubytoven, kde je situace zmapována minimálně. Podle informací od ředitelů škol se řada problémů podobných těm, které se řeší s romskými obyvateli SVL, dotýká i „majoritních“ dětí ze sociálně slabých rodin, bydlení těchto rodin však není tolik prostorově koncentrované (někteří obyvatelé sídliště aj.). Je tedy otázkou, nakolik je obecně prioritní zaměření na „lokalitu“ vhodným koncepčním přístupem.

V neposlední řadě je třeba situační analýze po obsahové stránce vytknout, že nereflektovala strategické dokumenty města ani dílčí výzkumy, které už v Kolíně v souvislosti s problematikou sociálního vyčlenění proběhly a které jsou pro danou lokalitu velmi relevantní – jde např. o již zmiňované dokumenty jako výzkum o. s. Prostor v lokalitě Zengrova z roku 2007 či Analýzu uživatelů sociálních služeb.

5.1.2 Metody

V následující kapitole se zaměříme na zhodnocení metod, díky kterým autoři SA získali pro studii nová data o situaci v oblasti SVL.

5.1.2.1 Kvantitativní metody

Zpráva obsahuje velké množství kvantitativních ukazatelů, čímž podává z tohoto pohledu dobrý obrázek o celkové situaci v Kolíně. Bohužel poněkud chybí vztah sesbíraných dat přímo k lokalitám sociálního vyloučení. Tam se kvantitativní data omezují na odhad počtu obyvatel SVL.

Z pohledu sociálního vědce ale i lokálního politika je zajímavým momentem použití „*experimentální analytické metody, která vychází z předpokladu specifického demografického chování zkoumané populace*“ – tzv. „modifikovaný indikátor indukované potratovosti.“, jeho relevanci a validitu bychom proto rádi zhodnotili podrobněji.

V situační analýze se autoři snaží zhodnotit vývoj závažnosti problému sociálního vyloučení v Kolíně pro období 1991 – 2010. Protože dostupné kvantitativní údaje, ze kterých by se dalo zjistit míru sociálního vyloučení, jsou podle nich nepřesné či zavádějící, jsou využita demografická data pro konstrukci modifikovaného indikátoru indukované potratovosti. Autoři si kladou za cíl prostřednictvím indikátoru zvýraznit intenzitu výskytu určitých negativně hodnocených sociálních a demografických jevů v jednotlivých letech za celé město. Výskyt těchto negativně hodnocených jevů má podle autorů mít významnou souvislost s intenzitou sociálního vyloučení.

Indikátor je konstruován z několika složek (demografických ukazatelů) týkajících se vzdělání, potratovosti, porodnosti a věku. Pokud se tedy ve městě zmíněné negativně hodnocené sociální a demografické jevy objevují s vyšší intenzitou u většího podílu osob se „špatnou“ životní historií¹⁰ (nižší vzdělání matky ve spojitosti s vyšší potratovostí v nižším věku matky, aj.¹¹), pak to podle autorů situační analýzy ukazuje na vyšší míru sociálního vyloučení ve městě.

¹⁰ Hodnoty za jednotlivé osoby jsou nasčítány a vyjádřeny indikátorem relativně k celkové populaci města.

¹¹ Podrobněji viz Situační analýza Kolín str. 13

Využití experimentálního indikátoru je jistě z odborného hlediska zajímavé, je však potřeba, aby jeho význam a výklad byl zároveň kriticky zhodnocen. Sami autoři uvádějí, že se jedná o experimentální ukazatel, z textu situační analýzy není zřejmé, zda daný indikátor je dílem samotných autorů, nebo je převzatý. Chybí odkaz na odbornou diskuzi o nástrahách při interpretaci indikátoru do sociální reality a ani sami autoři se do takové diskuze nepouští.

Pro samotný indikátor je sice uveden vzorec výpočtu, avšak chybí vysvětlení, co přesně jednotlivá „písmenka“ ve vzorečku znamenají. U čtenářů situační analýzy lze těžko předpokládat obecnou znalost demografie, tím méně znalost zvyklostí při označování demografických veličin. Je zde tedy vážné riziko, že čtenář vzorečku výpočtu neporozumí.

Protože hodnota indikátoru závisí na historii demografického a sociálního chování sledovaných osob, je vlastně pro výsledek za jednotlivé roky klíčové, u kolika osob se „špatnou“ sociální a demografickou historií došlo v jednotlivých letech ke konkrétním demografickým událostem – potratům. Celkově za město budou počty takových událostí nejspíše dosti nízké (v analýze nejsou absolutní počty uvedeny¹²), je tedy potřeba počítat s neduhy statistické práce s malými počty sledovaných událostí, které jsou snadno ovlivnitelné externími faktory¹³. Samotný charakter vztahu mezi „špatným“ demografickým chováním na straně jedné a sociálním chováním obyvatel města a dynamikou vývoje SVL na straně druhé též není diskutován, předpokládá se zde přímá úměra mezi mírou sociálního vyloučení a růstem potratovosti u osob se „špatnou“ životní historií.

Pokud by indikátor skutečně souvisel významně s mírou sociálního vyloučení, není jasné, jaký vztah mají hodnoty naměřené za celé město vztah ke zkoumaným lokalitám sociálního vyloučení. Změnilo se demografické chování v lokalitě Zengrova, v ubytovnách, na sídlišti TPCA, nebo i v ostatních částech města? Podobně lze zpochybnit interpretaci výskytu potratů u žen se „špatnou“ historií sociálního a demografického chování jako znak zhoršující se sociální situace. Nemůže potrat být naopak znakem snahy vyhnout se zhoršení nepříznivé sociální situace a případně i snahy o zlepšení svého sociálního postavení? Diskuze těchto otázek by při interpretaci indikátoru neměla chybět.

Vzhledem k experimentálnímu charakteru indikátoru postrádáme u autorů také kritický přístup při konfrontaci jeho výsledků s jinak zjištěnými informacemi o dynamice vývoje sociálního vyloučení ve sledované lokalitě. Kvalitativní vyhodnocení vývoje sociálního vyloučení v lokalitě prostřednictvím „narrativního popisu dynamiky lokality“ je velmi stručné a autoři se v něm nepouští do polemiky se závěry kvantitativní analýzy (viz i následující podkapitola).

¹² Autoři podle vyjádření Agentury též absolutní počty neznají, z důvodu ochrany osobních údajů obdrželi autoři hodnoty indikátoru rovnou vypočítané podle vzorečku.

¹³ Může být obtížné interpretovat, zda zvýšení či snížení těchto počtů skutečně souvisí se změnami sociálního klimatu ve městě, nebo zda se jedná o spíše náhodné nashromáždění demografických událostí (potratů) do konkrétních let případně o efekt změn ve věkové struktuře populace, změn v dostupnosti hormonální antikoncepce či v provádění preventivních programů apod.

Využití indikátoru je jistě zajímavé a je tedy škoda, že nebylo dotaženo. Výsledně totiž použití indikátoru otázky spíše vzbuzuje, než aby na ně přinášelo odpovědi. Bez jejich zodpovězení je využití metody nesmírně obtížné a zdánlivá objektivita takto získaných informací může vést ke zjednodušujícím a zkreslujícím interpretacím.

5.1.2.2 Kvalitativní metody

Kvalitativní metody byly v SA využity pro popis situace v SVL Zengrova ulice. V situační analýze hodnotíme kladně zapojení lokálních expertů prostřednictvím hloubkových rozhovorů.

Pohled obyvatel SVL je ovšem do situační analýzy zahrnut jen okrajově. Metody práce Agentury reflektují podstatně více pohled místních expertů, tedy i města a místních institucí. Obraz SVL a jejích obyvatel v očích významných lokálních aktérů je ovšem jen částí celkového obrazu, a to částí často poznamenanou paternalistickým přístupem města a dalších institucí, v obecnější rovině i složitým konfliktem mezi většinovým obyvatelstvem a obyvatelstvem SVL. Hlubší analýza perspektivy obyvatel SVL prezentovaná v SA by představovala jednu z cest jak alespoň částečně tuto nerovnováhu kompenzovat.

SA dále příliš nezahrnuje pohled obyvatel města, i když jsou tito mezi zdroji okrajově uváděni. Je zřejmé, že vzhledem k rozsahu výzkumu není možné v rámci SA zachytit jejich postoje reprezentativně. Na druhou stranu by bylo relevantní připravit přehled a provést analýzu místních tištěných i online médií (event. dalších webových zdrojů), a způsobu jak je v nich problematika SVL v posledních letech reflektována. Podobně by bylo vhodné analyzovat i přítomnost problematiky SVL v místním politickém diskursu a dokumentech města (strategické plány města aj.). Vzhledem k tomu, že fungování LP představuje potenciálně společensky konfliktní téma, je podobná analýza důležitá i pro způsob prezentace výstupů práce LP.

Postavení kvalitativní analýzy na rozhovorech, které jsou vedeny převážně s (budoucími) členy LP, s sebou ovšem nese ještě jedno zkreslení. I když je díky jejich zapojení potom SA přijímána členy LP bez podstatnějších výhrad (viz dále), chybí zde kritičtější zhodnocení jejich role a dosavadní práce ve vztahu k lokalitě. Podobně negativní dopad na nezávislost SA mohla mít i konzultace jejího obsahu s lokálním konzultantem. V důsledku toho, že SA informačně zřejmě vychází ze znalosti osob, které jsou zapojeny do LP, jsou v ní v podstatě mapovány ty znalosti, které jsou v lokálním partnerství sdílené (všichni respondenti evaluace se shodovali na tom, že pokud SA četli, nepřinesla jim téměř žádné nové informace (viz dále)).

Dokument, který má prezentovat „objektivní“ vědecký pohled, a který je jako takový přijímán a využíván (viz níže), tedy v současné podobě prezentuje pohled značně selektivní.

5.1.3 Forma a využití

Pohled aktérů lokálního partnerství na situační analýzu není jednoznačný. Na jedné straně zaznívají hlasy, že situační analýza nepřinesla aktérům nové informace, někteří aktéři ji ani celou nečetli a celkově nebyla SA zmiňována jako zdroj poznání o problematice sociálního vyloučení v Kolíně. Snížení významu situační analýzy je nicméně zapříčiněné i zpožděním zadání, které vedlo k tomu, že vypracovaná SA byla dostupná až v době zahájení intervence v terénu lokálním konzultantem. Pro utřídění existujících znalostí tak spíše než SA sehrál podstatnou roli lokální konzultant prostřednictvím úvodního sběru dat o lokalitě a v diskuzích priorit při setkáních lokálního partnerství a pracovních skupin. Zde se jedná nejspíše o systémový nesoulad v načasování, kterého si je Agentura vědoma, neboť hovoří o dodatečném zohlednění výsledků situační analýzy při práci v lokálním partnerství (viz výše zmíněný metodický materiál Agentury).

Na druhé straně někteří aktéři lokálního partnerství uvádí, že situační analýza jim pomáhá jako podklad pro další jednání v souvislosti s jejich prací. Vzhledem k tomu, že aktéři nemají zásadní výhrady k obsahu SA, vnímají ji jako dokument, na který se mohou odkazovat. Z pohledu členů LP neobsahuje SA konfliktní fakta, naopak jsou v ní znalosti sdílené v každodenní praxi „ověřené“ vědeckou prací a získávají tedy určitou objektivní hodnotu. SA slouží jako potvrzení pro potřebnost hledání řešení problematiky SVL před dalšími aktéry a institucemi (politické reprezentace města, grantové žádosti apod).

Pokud je cílem, aby SA sloužila jako podkladový dokument pro další aktivity a byla využita různými aktéry, kteří se problematikou zabývají jen okrajově (politické zastoupení města apod), je důležité, aby byla cílové skupině čtenářů co nejvíce srozumitelná. Již zmiňovaný obsáhlý úvod, který obsahuje obecné a v textu dále nevyužívané informace, zbytečně sofistikovaný vědecký jazyk a zejména pak celkový rozsah textu může vést k tomu, že pro lokální aktéry se text stává obtížným a předem odrazuje od přečtení. V objemném textu se informace důležité k pochopení dynamiky procesů sociálního vyloučení v Kolíně mohou ztrácet. V důsledku se tak i kvalitně zpracovaný analytický text může úplně míjet svým účelem.

5.1.4 Celkové zhodnocení situační analýzy

V případě Kolína byla SA vypracována se zpožděním, i když plánovaným, neplnila tedy jednu ze svých základních funkcí – podání informací pro přehled o situaci v lokalitě před vstupem Agentury. Lokální konzultant do značné míry ze začátku prováděl podobnou analytickou práci jako dodavatel SA. Tato absence analytického podkladu v rukou LK nebyla respondenty hodnocena negativně, naopak je otázkou, jestli spíše nepodpořila lepší navázání kontaktů s účastníky lokálního partnerství (identifikace s problémy a prioritami LP, navázání osobních kontaktů). Role SA se v tomto případě zúžila na potvrzení znalostí sdílených v rámci LP a získala status dokumentu, který lze použít pro různá jednání nebo například projektové žádosti.

Domníváme se, že aby bylo zpracování SA smysluplné, měla by SA doplnit lokální úhel pohledu nad rámec toho, jak problémy definuje město a posléze dává dohromady lokální konzultant s lokálními partnery, tedy mělo by jít o nezávislý a k postoji města kritický pohled, podpořený vědeckým pohledem na problematiku.

Proto doporučujeme do budoucna pečlivě zvážit, jaké informace do situační analýzy vložit i jak celkový text analýzy strukturovat (a jak zajistit dodržení postupu požadovaného v zadání od Agentury). Zejména v momentě, kdy není možné zajistit zpracování SA před vstupem do lokality (jako tomu bylo v případě Kolínska), je vhodné zaměřit výzkum na ty aspekty problematiky, které by rozvíjely existující znalost – tedy aby se nedublovala analytická práce v SA a analýze prováděné LK v rámci úvodních fází LP, ale aby SA obsahovala nové či alternativní informace a pohledy.

Aby byl plně využit potenciál SA, je nutné, aby splňovala po formální stránce tyto předpoklady:

- Včasné dodání (před vstupem LK do lokality)
- Jasnou strukturaci a přehlednost, stručnost

Pokud se díváme na současné zadání SA po obsahové stránce, zdůraznili bychom následující aspekty:

- Stručnost a přehlednost charakteristiky obce a jejích obyvatel
 - Reflektovat existující znalost – nutno zpracovat podrobněji jen v obcích, kde tyto informace nejsou dostupné
 - Reflektovat význam dat pro problematiku dané SVL
- Důraz na situaci v lokalitě a perspektivu obyvatel SVL
 - Přehled statistik týkajících se přímo SVL (jsou-li dostupné nebo umožňuje-li velikost lokality data zjistit v terénu)
 - Popis vzniku a historie SVL
 - Identifikace hlavních problémů a jejich příčin z pohledu obyvatel SVL
- Kritické zhodnocení existujících aktivit v lokalitě a rolí jednotlivých aktérů
- Základní zhodnocení vnímání problematiky sociálního vyloučení majoritní společnosti
 - Přehled a analýza místních médií (tištěných i online)
 - Přítomnost a způsob prezentace problematiky SVL v místním politickém diskurzu, ve (strategických) dokumentech města

Rámeček 1: Bydlení v lokalitě Zengrova – doplnění k situační analýze

I když zjištění příčin vzniku sociálně vyloučené lokality Zengrova a popis současné situace nebylo primárním cílem evaluačního výzkumu, získal tým hodnotitelů od členů LP a obyvatel SVL několik zajímavých informací, které považujeme za vhodné doplnit ke zjištěním vyplývajícím ze situační analýzy.

Jednou z podstatných oblastí, kterou jsme v SA postrádali, byla hlubší analýza procesu vzniku

lokality Zengrova. Kvůli omezenému počtu respondentů a spíše anekdotickému charakteru námi získaných informací (ke kterým navíc nebylo získáno vyjádření bývalého vedení bytového odboru) nebylo pro nás možné přesně porozumět, jaká kombinace formálních a neformálních opatření vedla k transformaci lokality Zengrova z běžné městské čtvrti do stigmatizovaného „romského ghetta“. Není nám také příliš jasné, z kterých částí Kolína se noví obyvatelé lokality přistěhovali. V rozhovorech se členy LP jsme slyšeli o faktorech vzniku sociálně vyčleněné lokality jako částečná privatizace bytového fondu (která prý vedla ke stěhování Romů, kteří často neměli dostatečný kapitál nebo nesplnili podmínku bezdlužnosti pro odkupování privatizovaných bytů), v některých případech bylo stěhování údajně zapříčiněno exekucí soukromých domů v Zálabí, v případě jedné rodiny zbouráním původního domu v rámci asanace oblasti u hlavního nádraží. Někteří respondenti z LP a obyvatelé lokality mluvili navíc o vlivu korupce na bytovém odboru pod bývalým vedením města. Situační analýza dále uvádí snahu města nastěhovat do lokality Zengrova problémové nájemníky, např. dlužníky, z jiných, zajímavějších částí obce. Na základě poznatků z návštěvy lokality je ale potřeba si klást otázku, do jaké míry byla segregačním kritériem opravdu „problémovost“ nájemníků a do jaké míry se rozhodovalo čistě na základě etnické příslušnosti. Nezávisle na původních intencích bývalého vedení města se jednalo o politiku se silně diskriminačními dopady, která je v rozporu se současnou českou a evropskou legislativou.

Pokud se podíváme na tento vývoj z pohledu místních obyvatel, získáme také širší pohled na aktuální problémy lokality. V první skupině informátorů z řad obyvatel SVL, se kterými jsme vedli rozhovory, byli neromští a romští starousedlíci z různých věkových kategorií, kteří uváděli, že žijí v lokalitě už více než 20 let. Všechny kontaktované osoby z této kategorie potvrdily postupný úpadek lokality a dramaticky se zhoršující kvalitu života.

Nejčastější stížnosti poukazovaly na všudypřítomnost dětí a jejich různých rušivých aktivit, v případě jednoho vchodu jsme zaznamenali stížnosti na problematické chování části obyvatel, kteří nerespektují pravidla soužití. K našemu překvapení rozhovory v lokalitě spíše nepotvrdily časté tvrzení, se kterým jsme se setkávali ze strany různých aktérů LP, podle kterého většinu problémů způsobuje jedna či dvě problémové rodiny. Z perspektivy oslovených obyvatel je jádrem problému spíše problematické chování větší skupiny obyvatel a velký počet dětí, které jsou vnímány jako hlasité, nevychované a neukázněné a které se pohybují celkem volně po domech a na dvorcích ve vnitrobloku¹⁴.

V rozhovorech se respondenti dále zmiňují o obtížné situaci těch původních obyvatel, kteří jsou dnes v důchodovém věku, což je informace, která v situační analýze i dalších oficiálních dokumentech zůstává opomenuta. S rostoucím počtem obyvatel lokality, kteří jsou romskými i neromskými respondenty popisováni jako problémoví, se právě staří a často osamělí obyvatelé lokality dostávají do sociální izolace ve velmi nevhodném prostředí. Respondenti hovořili o drobné ale zároveň časté šikaně starých lidí dětmi, která může starého člověka „utrápit“. Staří lidé bezesporu představují jednu z nejzranitelnějších skupin obyvatel lokality. Je ovšem zajímavé, že nikdo z kontaktovaných neromských důchodců neprojevil přímo zájem se z lokality odstěhovat. Kromě síly zvyku, odmítavého postoje k bydlení v panelovém domě a – v případě jednoho vchodu – relativně velkou mírou spokojenosti s kvalitou bydlení se

¹⁴ Jedna z mála pozitivních zpráv se týkala hřiště, které bylo otevřeno v minulém roce na protější straně ulice Zengrova. Podle obyvatel zřízení hřiště přineslo citelnou redukci hluku, protože se tam na druhou stranu ulice za zeď přesunulo epicentrum dětského „kraválu“, tím ubyl hluk na dvorcích mezi domy, z chodníku před domy i z domů samotných.

ukázala být hlavním důvodem pro tento postoj obava, že městský byt v jiné lokalitě by mohl být finančně nedostupný. I tak je tento postoj ze strany některých starších respondentů doprovázen obavami z budoucího vývoje v lokalitě.

Druhým okruhem respondentů z lokality byli Romové z Kolína, kterým byl přidělen byt v lokalitě v době, kdy už Zengrova byla v důsledku diskriminační politiky města vnímána jako „romská lokalita“. Jednalo se ve všech třech případech o Romy, kteří vyrostli na sídlišti v Kolíně nebo v malých domcích v Zálabí, podle jejich slov tam jejich rodiče žili poměrně asimilovaně. Do lokality Zengrova se přestěhovali podle svých slov nedobrovolně, na bytovém odboru jim údajně bylo jasné řečeno, že neakceptují-li tuhle nabídku, budou čekat v pořadníku třeba dalších 10 let. Tito respondenti vyjadřovali extrémní nespokojenost s bydlením v lokalitě. Z rozhovorů jsme získali dojem, že větším problémem než hluk, nepořádek nebo problematické vztahy s jinými nájemníky či rodinami je stigmatizace lokality. Přidělení bytů v „romském ghettu“ a odmítavý postoj města k žádostem o odbydlení mimo lokalitu Zengrova bylo příslušníky této skupiny respondentů chápáno jako silně diskriminační postoj ze strany města, který neumožňuje mladším Romům z dobře integrovaných rodin pokračovat v životním stylu jejich rodičů. Romští i neromští obyvatelé si navíc stěžovali na stigmatizaci, která se prý projevuje ve styku s úřady, při žádostech o zaměstnání nebo o půjčku i při běžné komunikaci s lidmi bydlícími v jiné části Kolína.

Současné vedení města jistě chápe neblahé rysy bytové politiky, která proměnila lokalitu Zengrova – lokalitu s kvalitním bytovým fondem poblíž centra města – na „romské ghetto“. Jinou otázkou však je, do jaké míry město stále pokračuje v bytové politice, která vede k udržení nebo dokonce prohloubení současného neblahého stavu. Stále platí například tzv. „stop stav“, podle kterého nájemníkům z lokality Zengrova není vyhověno při žádostech o přestěhování do jiného městského bytu v Kolíně mimo lokalitu Zengrova. „Stop stav“ byl údajně zaveden i po problematických zkušenostech s jednou rodinou, která se ze Zengrovy přestěhovala na kolínské sídliště, což vedlo ke stížnostem ze strany ostatních obyvatel panelového domu.

Důležitou motivací pro připravované zavedení „záslužného systému podpory bydlení mimo lokalitu“ (viz dále v textu) je právě lepší selekce, příprava a kontrola kandidátů na odbydlení. V současném společenském klimatu s častými protiromskými náladami se bezesporu jedná o odvážný krok, který je navíc nutný kvůli velmi omezenému počtu volných bytů v jiných lokalitách. Je ale potřeba upozornit i na legitimitu alternativního přístupu, který vychází z – podle našeho názoru oprávněného – předpokladu, že současný stav je výsledkem diskriminační politiky města. Podle takového pohledu by město patrně nemělo mít právo po obětech diskriminace vyžadovat něco navíc, ale spíše by mělo dělat všechno pro napravení způsobené škody. Autoři této studie jsou si nicméně vědomi, že taková interpretace situace v lokalitě Zengrova (a z ní vycházejí postupy) je v přímém rozporu s tím, jak je „romský problém“ v současné době vnímán českou veřejností. Z našeho pohledu je ale důležité rozumět, že i ten druhý, alternativní pohled má svou legitimitu. Jeho optikou pak je snazší pochopit riziko rostoucí frustrace (a možná i agresivity), která se může projevit, kdyby plán na odbydlení ztroskotal někde na půl cesty.

5.2 Lokální konzultant

Lokální konzultant/ka (LK) je tváří Agentury ve spolupracujících městech a koordinátorem aktivit lokálního partnerství. Podle popisu pozice na webu Agentury LK zajišťuje zejména koordinaci lokálních partnerství Agentury v lokalitách, komunikaci s partnery a poradenství především v oblasti tvorby a implementace místních politik a projektů zaměřených na integraci obyvatel sociálně vyloučených lokalit. Standardně LK pracuje na plný úvazek a má v působnosti dvě lokality.

V případě Kolína pracuje od zahájení partnerství jako lokální konzultant Milan Greineder, který do Agentury nastoupil v polovině roku 2011, působí v lokalitách vybraných v minulém roce – v Kolíně a Sokolově.

Vzhledem k charakteru spolupráce mezi Agenturou a obcí, který je založen na dobrovolné bázi (Agentura je především mediátorem mezi místní aktéry a zprostředkovatelem dobré praxe, o jednotlivých krocích rozhoduje obec a místní aktéři), je osobnost, komunikační schopnosti a odborné znalosti lokálního konzultanta bezesporu jedním z klíčových faktorů, vztah ke konzultantovi a jeho vnímání ze strany členů LP výrazně ovlivňuje celkový úspěch partnerství. Považujeme to proto za podstatné i při hodnocení práce LK.

5.2.1 Pozice lokálního konzultanta vůči lokálním partnerům,

Lokální konzultant zastává velmi specifickou pozici, kdy na jednu stranu představuje hlavního aktéra a organizátora lokálního partnerství, na stranu druhou nedisponuje téměř žádnými donucovacími prostředky ani financemi. Ambivalentní postavení LK jako vedoucího lokálního partnerství je umocněno ještě způsobem, jakým se k funkci dostává – jakkoli je lokální konzultant obcí pozvaný a přihláška Agentury podpořena souhlasem obce, lokální konzultant je stále trochu „aktivitou shora“, či konkrétněji „aktivitou z Prahy“.

Jestliže je zároveň cílem intervence Agentury, aby aktivity v rámci LP vycházely od místních aktérů (nebo aby se s nimi přinejmenším místní aktéři identifikovali), je přijímání jednotlivých kroků a opatření neustálým hledáním kompromisů. Vzhledem k tomu, že způsob práce v rámci lokálního partnerství není v českém prostředí (a zejména ve státní správě) obvyklý, z odpovědí respondentů při hodnocení práce LK byla zřejmá určitá nejistota ohledně jeho role. Podle pana Greinedera řada aktérů partnerství neměla na začátku jasnou představu o tom, co od něj a Agentury očekávat (viz kapitola 7.1 Motivace k zapojení a očekávání).

5.2.2 Hodnocení ze strany lokálních partnerů

V případě pana Greinedera a jeho působení v Kolíně jsme se vesměs setkávali s pozitivním, někdy až obdivným hodnocením, obzvláště co se týče organizačních záležitostí a ochoty spolupracovat. Vedle komunikačních a facilitačních schopností vnímají místní aktéři pozitivně proaktivní přístup („je vidět, že ví, co dělá“) a ochotu být nápomocen i ve věcech, které přímo nesouvisí s lokálním partnerstvím. Velmi pozitivně byla hodnocena podpora při

vyhledávání finančních zdrojů a přípravě projektů, někteří respondenti vnímali jako přínos možnost získat informace o zkušenostech Agentury z jiných intervencí – řada jich zdůrazňovala (jako pozitivní aspekt), že tyto informace získávají „na požádání“, že tedy nešlo o tlak přijmout určitý přístup nebo opatření.

Pro nelehkou roli lokálního konzultanta je symptomatický jeho vlastní, více kritický pohled na pochvalu, která se týká jeho ochoty schůzky partnerství připravit a vést: *„Snažím se, aby to vycházelo z těch místních. Ale v Čechách mají lidé málo zkušenosti s takovým způsobem práce. Někdo mi například v osobním rozhovoru odsouhlasí určitý cíl, zároveň je ale těžko říct, do jaké míry se s tím opravdu ztotožňuje, a tím pádem to pak neprosazuje jako něco svého. Stane se, že to vnímají pořád jako „něco z Prahy“.*

Rozdílná očekávání různých aktérů se ukázala i v jiném kontextu. Několikrát se objevila výtku, že lokální konzultant by měl působit důrazněji. Je otázkou, zda taková výtku vlastně pro facilitační práci, jakou práce lokálního konzultanta převážně je, není vlastně pochvalou. Jindy se ale respondenti zmiňovali i o tvrdošijnosti LK, pokud šlo o hájení některých idejí v obecné diskuzi.

Specifickým aspektem práce lokálního konzultanta je otázka jeho politické role a vystupování. Přesto, že problematika SVL podle respondentů v současnosti nepředstavuje v Kolíně výraznější politické či politizované téma, při schvalování strategického plánu lokálního partnerství radou města se vynořily nečekané problémy, podle jednoho z respondentů hrozilo dokonce odmítnutí. Údajně ležela příčina problémů ve způsobu prezentace strategického plánu radě. Vedle přílišné „vědeckosti“ (složitý jazyk a neznámé termíny) respondent vnímal negativně způsob argumentace a zdůvodnění strategického plánu, které vyvolalo „zděšení“ mezi radou radních. Respondent udává, že *„spousta radních u těch (pracovních) skupin nebyla“*, chybělo zde tedy základní předporozumění, sdílené priority a pohled na problematiku. Způsob, jakým byla prezentace podána, podle respondenta nedbal obav a předsudků části politické reprezentace města, přičemž tomuto *„šlo předejít“*, pokud by s ním podoba prezentace byla konzultována s předstihem.

Z tohoto momentu je zřejmé, že problematika sociálního začleňování je, obzvláště pokud se týká Romů, ožehavým tématem a i vzájemné nepochopení ve způsobu pojmenování určitých skutečností může vést k zásadním neshodám. V evaluační zprávě, která byla vypracována v roce 2011¹⁵, je uvedeno, že Agentuře se více daří v obcích, kde jsou lokální aktéři vůči ní pozitivně naladěni. Ukazuje se, že pro lokálního konzultanta je úzká spolupráce s lokálními politiky (až na úroveň pilování textů, které budou prezentovány politickým zástupcům obce) velmi důležitá a že v této oblasti by měl lokální konzultant postupovat velmi obezřetně. Pro lokálního konzultanta je, obrazně řečeno, důležité znát jazyk obce, ve které působí. Zároveň ho ale čeká složitý úkol vyvážit tento požadavek s cíli Agentury.

¹⁵ Dostupná na <http://www.socialni-zaclenovani.cz/agentura-pro-socialni-zaclenovani-zverejnila-vysledky-evaluace-cinnosti-v-pilotnich-lokalitach> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

6 Zhodnocení procesu přihlášení a výběru obce ke spolupráci s Agenturou

Prvním z principů spolupráce obce a Agentury je, že „vedení obce projeví aktivní zájem o řešení problematiky sociálního vyloučení“¹⁶. Vstupu Agentury do lokality předchází výběrové řízení. V roce 2011 se Kolín přihlásil s lokalitou Zengrova a byl spolu s dalšími 9 lokalitami vybrán pro intervenci Agentury.

6.1 Podání přihlášky

Kolín byl pro intervenci Agentury vybrán až při své druhé žádosti o intervenci. V obou případech byla přihláška vypracována občanským sdružením Prostor.

První přihláška města Kolína proběhla ještě za předchozího vedení města, současná byla podána po komunálních volbách 2010, které přinesly zásadní změny ve vedení. Agentura tedy začala v Kolíně působit v době výrazných personálních změn v politických i dalších orgánech města. Pro Agenturu to znamená, že její aktivita se v Kolíně stává důležitou součástí profilace nového vedení města a Agentura zde má možnost těžit z údajně široké podpory stávajícího vedení města, což lze vidět například na úrovni celkové podpory lokálnímu partnerství, která se projevuje širokou účastí zástupců různých institucí města včetně politického představitele. Na druhou stranu je město zatíženo řadou problémů z předchozích období, zejména jde o dluh za stavbu sídliště TPCA, v důsledku kterého je Kolín nejzadluženějším městem v ČR¹⁷.

Opakované podání přihlášky nicméně zároveň poukazuje na to, že důležitost problémů lokality Zengrova je v posledních letech v Kolíně vnímána napříč politickým spektrem a je zde i širší vůle problém řešit. Na druhou stranu i v současném politickém vedení města má podle respondentů část zastupitelů k práci Agentury a obecně k řešení problematiky sociálního vyloučení negativní postoj – v době podání přihlášky a vstupu Agentury se tento údajně projevoval spíše nezájmem. Jak komentoval jeden z respondentů (člen zastupitelstva) „*radní si asi neuvědomovali, co to obnáší... ať si to děláme, my do toho mluvit nebudeme*“.

6.2 Výběr lokality

Lokalita Zengrova

¹⁶ Základní dokument pro podporu sociálního začleňování ve městech, obcích a mikroregionech, str. 4, dostupný na <http://www.socialni-zaclenovani.cz/dokumenty/o-agenture/agentura-pro-socialni-zaclenovani-zakladni-dokument/details> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

¹⁷ Nejedná se ovšem o absolutní zadluženost, ale o zadluženost v poměru k počtu obyvatel obce. Viz např. Zázrak TPCA se nekonal, z Kolína je nejzadluženější město v zemi. <http://zpravy.ihned.cz/c1-54356620-zazrak-tpca-se-nekonal-z-kolina-je-nejzadluzenejsi-mesto-v-zemi> (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

Lokalita Zengrova se díky své velikosti (bydlí zde asi 300 lidí) a vysoké koncentraci Romů bydlících v lokalitě (respondenti udávají nad 80 %) se objevila i v tzv. Gabalově zprávě z roku 2006¹⁸. Jak již bylo zmíněno v úvodu, lokalita je největší „romskou“ lokalitou ve městě, z pohledu SVL ovšem nepředstavuje jedinou problematickou lokalitu ani skupinu obyvatel. Pro respondenty představuje Zengrova jednoznačně problémovou lokalitu a shodují se na potřebnosti změnit současný stav. Situace v lokalitě ani vztahy s majoritou ovšem nejsou v současnosti vyhocené, stav lokality je podle našeho hodnocení i podle vyjádření některých respondentů celkem slušný. Jako hlavní hrozba není vnímán ani tolik aktuální stav, ale spíše potenciální budoucí problémy (například vysoký počet dětí v Zengrově ulici a další problémy, popsáno v SA).

Pro výběr lokality je dozajista určující role občanského sdružení Prostor, které v lokalitě Zengrova již 2 roky před zahájením intervence trvale působilo. Pro Prostor bylo přijetí přihlášky Agenturou a zahájení intervence jistě vítaným podpořením dosavadní činnosti.

„Zengrovka“ je vnímána jako problematická i místní samosprávou, vedle snahy snížit zadluženost, zlepšit školní docházku a zaměstnanost, pro některé i kvalitu života obyvatel, hraje roli i fakt, že jde o městské byty. V soukromém bydlení by měla obec při intervenci výrazně menší možnosti situaci ovlivnit. Svoje role mohou hrát i finanční zájmy města. Jak zmiňuje jeden respondent *„ty byty jsou pěkné, v docela dobrém stavu, nebyly koncipovány pro Romy, ale pro normální lidi“*. Jedná se o množství obecních bytů (respondenti hovoří o 84 bytech), potenciálně velmi lukrativních, jejichž cena může ještě vzrůst po již brzké dostavbě obchvatu města.

Další motivací pro výběr této lokality může být, že vzhledem k mírnějšímu charakteru problémů lze předpokládat, že zde bude možné dosáhnout alespoň dílčích úspěchů, které pak budou sloužit jako pozitivní příklad pro aktivity zaměřené na další SVL.

Další lokality a skupiny obyvatel ohrožené sociálním vyloučením

Z pohledu sociálního vyloučení nicméně v Kolíně existují místa s problémy podobně závažnými jako v lokalitě Zengrova, ne-li snad závažnějšími. V samotném městě jde zejména o ubytovny, které byly původně využívány dělníky z TPCA a dalších továren v Kolíně a okolí. Dělníci z TPCA opustili ubytovny ve větším množství poté, co bylo dokončeno sídliště TPCA a zřejmě i v kontextu ekonomické krize, kdy klesl počet nabízených pracovních míst. Podíl sociálně slabých obyvatel v ubytovnách (podle některých respondentů jde cca z 50% o Romy, ale výpovědi nebyly v tomto smyslu jednoznačné) podle respondentů vzrostl v posledních letech, kdy se na uvolněná místa v ubytovnách sestěhovali lidé z okolních měst. Velké množství sociálně slabých obyvatel na ubytovnách ve městě někteří respondenti vysvětlovali benevolentní politikou města. Může ale jít i o tradovanou pověst města, která nemá opodstatnění v konkrétních systémových opatřeních, ale přesto se podílí na přisunu dalších obyvatel ubytoven. Pravděpodobně důležitějším faktorem než údajná vstřícnost města

¹⁸ Část o Kolínu je dostupná na http://www.esfcr.cz/mapa/int_sc2_9.html (naposledy přistoupeno 17. 8. 2012)

vůči lidem v nouzi je však existence široké nabídky na trhu s ubytováním, která reagovala na stavbu TPCA a dalšího rozvoje průmyslu v Kolíně a Kutné Hoře po roce 2004.

Další problematickou lokalitou v Kolíně se podle respondentů v posledních letech stává sídliště TPCA s vysokým podílem v nedávné době přistěhovaných zaměstnanců montážní linky z jiných částí Česka a cizinců převážně ze zemí EU (Slovensko, Polsko), kteří podle místních respondentů „jsou vykořeneční a nemají ke městu vztah“. Podle respondentů jde také o jedno z místních ohnisek kriminality. Podle vlastního vyjádření v současnosti uvažuje Prostor o rozšíření své působnosti i na sídliště TPCA.

Dlouhodobě se s problémy podobnými obyvatelům SVL potýkají i lidé hlášení k trvalému pobytu na městském úřadě, kteří ale ve skutečnosti bydlí různě distribuovaní po městě a tvoří lokalitu sociálního vyloučení.

V blízkém okolí Kolína se pak mluví o mnoha dalších obcích s problémy sociálního vyloučení. Sdružení Prostor dlouhodobě působí v Pečkách v oblasti drogové prevence, podle Prostoru zde jde však hlavně o Olachy, od kterých se kolínští Romové distancují. Vyšší podíl Romů je dále v řadě okolních vesnic (Lipany, Lošany, Nová ves, Starý Kolín, Velký Osek aj.), kde však situace není tolik monitorována. Podle některých odhadů je do budoucna možná vyšší migrace z těchto okolních obcí do Kolína. Při rozhovorech s respondenty v lokalitě Zengrova jsme se však s důkazy o zvýšené migraci obyvatel do Kolína nesetkali.

Rámeček 2: Výhody a nevýhody teritoriálního přístupu – reflexe v kontextu bydlení v lokalitě Zengrova

Od 25. července 2012 se změnil název Agentury, z „Agentury pro sociální začleňování v romských komunitách“ se stala prostě „Agentura pro sociální začleňování“. Změna jména neodráží pouze skutečnost, že to nejsou pouze Romové, kdo jsou ohroženi rizikem sociálního vyloučení, ale znamená i určité zpochybnění primárního zaměření práce Agentury na lokality. Jak je ukázáno v kapitole 5.1, která se zabývá posouzením situační analýzy, výhradní zaměření na konkrétní území sociálně vyloučené lokality může znamenat opomíjení sociálních problémů těch, kteří žijí v méně viditelných podmínkách sociálního vyčlenění a možná jsou proto i více zranitelní. Jsou zde samozřejmě i pozitivní aspekty územně pojatých přístupů jako například možnost vytvořit a aktivovat místní komunitu nebo lepší viditelnost dílčích úspěchů v lokalitě. V kontextu tématu bydlení v Kolíně, kde je lokální partnerství velmi úzce územně definováno na lokalitu Zengrova, se v následujících odstavcích budeme snažit diskutovat výhody a nevýhody přístupů založených na chápání problematiky sociálního vyloučení optikou územního vymezení.

Jak vyplývá z vyjádření pracovníků Agentury, se kterými jsme hovořili v rámci této studie, zaměření Agentury na lokality navazuje na sociologické studie, které popisují vznik sociálně vyloučených lokalit v českých městech a obcích. Z perspektivy takových textů se zdá být logické zaměřit se primárně na zlepšení podmínek v popsáných „ohniscích“ sociálního vyloučení, respektive přesvědčit obce, aby přijaly politiky zabraňující „ghettoizaci“ dotyčných částí nebo čtvrtí.

Podíváme-li se na vznik územně definovaných přístupů k sociálnímu vyloučení z širší,

mezinárodní perspektivy, můžeme najít vztah k některým jiným tradičním přístupům. V některých západoevropských zemích stále složitější situace v chudých městských čtvrtích s vysokým podílem přistěhovalců vedla ke vzniku přístupů „area management“ (též nazývaných „neighbourhood management“). Přístup zaměřený na území byl vnímán jako cesta jak zkvalitnit komunikaci mezi oficiálními zástupci města a místními obyvateli a jak překlenout omezení daná tradičním oddělováním politik do jednotlivých oblastí či sektorů práce. Zároveň tyto přístupy vznikaly v době, kdy veřejné zdroje trpěly finančním nedostatkem v porovnání se situací v předcházejících desetiletích. Přístupy „area management“ tak byly vnímány i jako jako úsporný nástroj intervence, který dokáže zmobilizovat místní endogenní potenciál. Zástupce veřejné správy tak nebyl vnímán jako přímý dodavatel podpory, ale spíše jednal jako koordinátor a moderátor, který nejprve zmobilizuje zdroje uvnitř komunity.

S tím souvisí i další aspekt některých územně zaměřených přístupů. Na rozdíl od přístupů, které se zaměřovaly na jednotlivé oblasti problematiky a příjemci museli prokázat nárok na určitý druh podpory, se územně definované programy zaměřovaly též na podporu ekonomicky silnějších členů cílové komunity (komunitou jsou tomto kontextu myšleni všichni obyvatelé území nezávisle na etnické příslušnosti nebo sociálním statutu). Ačkoli takový postup může být kritizován jako neefektivní zacílení podpory, obhájci tohoto přístupu zdůrazňují, že vynecháním ekonomicky silnějších je zanedbáván rozvojový potenciál komunity, který se nachází právě u ekonomicky silnějších. Další související argument poukazuje u takového druhu opatření i na větší míru společenské přijatelnosti v politické rovině. V rámci některých programů zaměřujících se na Romy ve venkovských oblastech Slovenska a Maďarska byla učiněna zkušenost, že investiční podpora Romů bude přijímána méně kontroverzně, pokud se program zaměří nejen na samotné Romy, ale na všechny členy obce.

Vrátíme-li se k poslání Agentury a ke zkušenostem lokálního partnerství v Kolíně, vidíme, že intervence státu dosud následovala územně definovaný přístup pouze částečně. Oproti příkladům uvedeným výše se Agentura nezaměřuje primárně na obyvatele nebo instituce přímo v dotyčné lokalitě. To jistě vychází z omezeného rozsahu a struktury lokality Zengrova, ale především to závisí na metodologii práce Agentury, v jejímž rámci je upřednostňována práce s politickým a úředním vedením obce. To, že je partnerství zaměřeno na lokalitu Zengrova, reflektuje přání zástupců města zabývat se úpadkem této lokality, jak to bylo výslovně vyjádřeno již v přihlášce pro intervenci Agentury. Je však těžké říci, nakolik bylo toto zaměření se na lokalitu ovlivněno panujícím dojmem, že Agentura se při své práci vždy musí zaměřovat na konkrétní lokalitu. Při praktické práci lokálního partnerství je toto zaměření na lokalitu Zengrova vyjádřeno přímo pouze v případě pracovní skupiny zaměřené na bydlení, která připravila všeobecnou strategii rozvoje lokality.

Do jaké míry lze volbu zaměření na lokalitu považovat za opodstatněnou? Na jedné straně zástupci města oprávněně poukazují na skutečnost, že obecní vlastnictví bytů v lokalitě Zengrova dává městu více možností pro intervenci oproti situacím, kdy sociálně vyloučení žijí v soukromě vlastněném bydlení. Zaměření na lokalitu Zengrova může být vnímáno i jako pokus současného vedení města odčinit následky špatné bytové politiky prováděné předchozí garniturou. Dalším opodstatněným argumentem může být potřeba zaměřit omezené zdroje na dosažení viditelných výsledků, které mohou následně posloužit jako argument pro další iniciativu zaměřenou na jiné lokality. Na straně druhé je však důležité si uvědomit, že lokální partnerství přes snahy lokálního konzultanta povětšinou opomíná nejisté podmínky bydlení v dalších oblastech, zejména u obyvatel ubytoven, kteří nejsou schopni si zajistit více stabilní

způsob bydlení. Ve světle vysokých počtů takto bydlících obyvatel a předpokládaných nadcházejících legislativních změn v sociální oblasti, které mohou učinit podnikání v oblasti ubytování sociálně potřebných výrazně méně výdělečným, by toto téma mělo být výrazněji vnímáno jako potenciální hrozba pro sociální soudržnost v Kolíně.

7 Založení lokálního partnerství a zhodnocení jeho potenciálu, spolupráce s partnery

Jak je definováno ve strategických dokumentech Agentury, „*lokální partnerství je základem činnosti Agentury v lokalitách. Lokální partnerství je platforma, na které dochází k pravidelnému setkávání zástupců obce a dalších aktérů, kteří jsou nebo mohou být angažováni v procesu sociálního začleňování*“. V rámci lokálního partnerství pak vznikají jednotlivé pracovní skupiny, obvykle rozdělené podle zaměření práce jejich členů, tyto skupiny pak pracují na konkrétních problémech. Jestliže je posláním Agentury „*propojovat subjekty na místní úrovni tak, aby spolupracovaly při sociálním začleňování*“, je LP jedním ze základních nástrojů pro jeho realizaci.

Pro úspěch lokálního partnerství je přitom zásadní nejen identifikace všech klíčových aktérů a jejich chuť se zapojit, stejně jako pravidelná účast a personální kontinuita, kvalitní vedení či facilitace setkávání, ale i vnímání LP jako podstatného nástroje a přijímání jeho výstupů jako podstatných (podrobněji viz theory of change v příloze).

V případě Kolína proběhlo první setkání lokálního partnerství 9. září 2011, v rámci partnerství vznikly 4 pracovní skupiny – bydlení, vzdělávání, zaměstnanost, bezpečnost a prevence sociopatologických jevů.

7.1 Motivace k zapojení a očekávání

Aktéři v rozhovorech uváděli, že byli do partnerství pozváni osobně lokálním konzultantem (popis začínal nejčastěji slovy: „*To za námi přišel pan Greineder...*“). S výjimkou iniciátorů příchodu Agentury do lokality většina respondentů neměla předchozí představu o její práci. Vedle neutrálních („*čekali jsme, co nabídnou, jak se ta spolupráce bude rozvíjet*“) a pozitivních očekávání („*vypadalo to jako něco užitečného, tak jsme u toho chtěli být*“), byla ze strany respondentů na počátku určitá skepse („*nechtěl jsem řešit městu romské otázky, říkal jsem si, že se mi ještě budou smát*“).

Vzhledem k tomu, že se většina respondentů seznamovala s prací Agentury prostřednictvím lokálního konzultanta, nepanovala z jejich strany přehnaná očekávání. Nejčastěji uváděným důvodem pro potřebnost intervence Agentury byla její zkušenost v jiných místech Česka. Jak bylo zmíněno výše, v pozvání Agentury do Kolína hraje klíčovou roli o. s. Prostor, který je zároveň skrze různé aktivity sociální práce v kontaktu s většinou aktérů LP, cítíme, že pozitivní zkušenost s o. s. Prostor je zde určitým spojovacím prvkem.

U zapojení aktérů ze škol je patrná motivace vlastními zájmy na partikulárních tématech. V oblasti školství existuje mezi kolínskými školami značný konkurenční boj – kapacity škol přesahují v současnosti počet dětí. Školy se tedy na jednu stranu snaží školáky nalákat pomocí nadstandardních služeb (specializace od první třídy, volnočasové aktivity, apod.), které ovšem ve svém důsledku mohou v konkrétních případech vést k vytváření bariér, pokud specializaci

doprovází nutnost dodatečného financování aktivit ze strany rodičů, tedy vlastně ke skryté sociální segregaci. Na druhou stranu školy velmi dbají na vytváření pozitivního image, jako důležité vnímají, aby škola nebyla vnímána jako „romská“, což je rys spojovaný s předpokládaným nebo reálným odlivem dětí na jiné školy. Lokální partnerství se tak právě v tomto kontextu může stát prostorem pro prosazování zájmů jednotlivých škol („*Šel jsem do té spolupráce kvůli tomu problému s obvody*“), eventuálně, i když tyto zájmy mohou odpovídat společným potřebám, mohou být v konkurenčním prostředí vnímány jako zájmy partikulární („*nechceme za (...) řešit jeho problémy*“) a negativně ovlivňovat spolupráci v rámci LP. Lokální konzultant si jistě musí dávat pozor, aby si ve složitém prostředí meziškolní řevnivosti udržel nezávislou pozici a nebyl oprávněně spojován s jednou stranou případného sporu. V případě otázky dělení obvodů jsme vnímali ze strany některých respondentů, že mají tendenci pana Greinedera vnímat právě tímto způsobem.

Prosazování vlastních zájmů se nicméně projevilo i v neochotě škol se do partnerství zapojovat, v počátku lokálního partnerství někteří ředitelé škol odešli s tím, že se jich problematika netýká. Podle ředitelů zapojených škol může být vedle obecnější neochoty se problematikou zabývat i strach z označení školy jako „romské“ (a s tím spojený negativní dopad na vnímání školy). Počáteční nezájem ze strany některých ředitelů ZŠ se proměnil v opak v momentě, když se mezi řediteli škol rozšířila zpráva, že v rámci lokálního partnerství se diskutuje o změně spádových obvodů pro přijímání žáků do základních škol. Vzhledem k možnému dopadu na jejich práci, se v tomto momentě zapojili do pracovní skupiny ke vzdělávání i ředitelé základních škol, které se původně na lokálním partnerství nijak nepodílely. Sporné téma spádových obvodů tak paradoxně přispělo k širšímu zapojení aktérů do lokálního partnerství. Těžko však říci, zda přispělo i k dosažení výraznějších výsledků v této pracovní skupině.

7.2 Spolupráce v rámci LP

I přesto, že podle lokálního konzultanta některé skupiny nefungují příliš dobře (např. trvající spor v PS vzdělávání o problému obvodů, malá aktivita v PS prevence kriminality), naprostá většina respondentů byla s jejich fungováním spokojena. Tuto spokojenost ovšem nelze zaměňovat s celkovým hodnocením přínosu práce Agentury nebo jednotlivých připravovaných opatření.

Práce PS částečně navazovala na již existující spolupráci. Většina institucí spolupracovala již dříve se sdružením Prostor, ředitelé škol spadajících pod město se pravidelně scházejí v rámci klubu ředitelů. Při hodnocení přínosu pracovních skupiny jako velmi pozitivní a inovativní bylo opakovaně zmiňováno:

- pravidelný kontakt s lidmi, kteří se problémem zabývají
- prohloubení existující spolupráce
- v rámci skupiny přístup k aktuálním informacím, které nejsou běžně veřejné (např. praxe se sociálními kartami v sociální oblasti)

- možnost konzultace v rámci skupiny
- výměna zkušeností mezi skupinami, lepší pochopení celkového kontextu problematiky
- pojmenování problémů
- osobní kontakty s lidmi, kteří se problematikou zabývají v rámci různých institucí – usnadnění komunikace
- přítomnost zástupců města

Je zajímavé sledovat, jak se do vnímání PS odráží postavení jednotlivých aktérů v rámci města – zatímco například pro Úřad práce byla důležitá „konzultační, poradenská“ role PS, pro některé aktéry otvírá PS přístup k neveřejným informacím a kontaktům, nebo poměrně zásadně dává celou problematiku do širšího kontextu („*dřív jsem to všechny viděla jednodušeji*“).

V tomto směru je na škodu, že na rozdíl od profesionálních institucí (odborné městské správy, státní instituce a neziskový sektor) jsou samosprávné instituce, tedy instituce s politickou mocí, do lokálního partnerství zapojeny jen prostřednictvím účasti osoby místostarosty města. Nakonec i metodika Agentury pro působení lokálního konzultanta v rámci intervence (zmiňovaná dříve) se vyjadřuje ve smyslu potřeby silnějšího zapojení komisí rady města a výborů zastupitelstva. Pro efektivní fungování PS je velmi podstatné jejich složení („*mít na těch skupinách relevantní lidi, to je zajímavé*“), absence některých relevantních aktérů může mít zásadní dopady jak na celkovou vyváženost práce PS (školství), tak na praktickou prosaditelnost jednotlivých navrhovaných opatření (školství, bydlení).

Respondenti hodnotili pozitivně nejen obsah, ale i způsob organizace setkání LP – domlouvání termínů, zaslání pozvánek, zápisy ze setkání včetně možnosti je komentovat, apod. Na druhou stranu u většiny respondentů bylo zřejmé, že účast na LP je pro ně spíše nadstavbou a v momentě, kdy jsou více časově vytíženi, tak se LP nezúčastní nebo nesledují jeho výstupy. S tím úzce souvisí i fakt, že v současnosti jeho fungování podle většiny respondentů stojí do značné míry na osobě lokálního konzultanta („*když se pan Greineder nemůže zúčastnit setkání, většinou to odpadne*“).

V kontrastu s celkově velmi pozitivním hodnocením fungování pracovních skupin se sám lokální konzultant díval na jejich práci poněkud skeptičtěji, a vnímal ze strany účastníků různou míru aktivity: „*Bydlení je akční, tam si všechno udělají sami, jen poslouchám. Ale ty ostatní skupiny už tak aktivní nejsou.*“

V tomto odlišném pojetí může hrát roli řada faktorů, roli zřejmě sehrála minimální zkušenost účastníků s podobným stylem práce a na druhé straně zřejmě i vyšší očekávání ze strany LK. Soudě podle výstupů jednotlivých pracovních skupin (viz dále), lze soudit, že v rámci LP se podařila postupná aktivizace a změna přístupu, od opatrného očekávání k aktivnímu zapojení. I když nerovnováha mezi jednotlivými skupinami v míře aktivity přetrvává, je zřejmé, že se utvořilo akční jádro partnerství, které vytváří pozitivní příklad a je hnacím motorem LP.

Pozitivně lze hodnotit i napojení LP na existující struktury. Sídlo LK je v budově o.s. Prostor, odkud je i jeho asistentka, ač se nad tím někteří respondenti pozastavili, respondenti z Agentury zdůrazňovali, že zapojení Prostoru je v tomto smyslu podložené regulérním výběrovým řízením. Z tohoto pohledu se nám zdá zaujetí ústřední role v lokálním partnerství lokálním konzultantem velmi vhodné a můžeme spekulovat, že právě taková intervence „zvenčí“ pomáhá mediovat některá lokální pnutí.

7.2.1 Zapojení obyvatel SVL

Podle vyjádření zástupce Agentury mají být zájmy obyvatel SVL v rámci LP prezentovány prostřednictvím jednotlivců, zejména pracovníků neziskových organizací, ale i relevantních odborů místní správy (sociální odbor apod.), kteří v lokalitě dlouhodobě pracují a mají s danou skupinou obyvatel dlouhodobou zkušenost. Když jsme se tázali jednoho ze zástupců Agentury na postoj Agentury k participaci obyvatel sociálně vyloučených lokalit, dostalo se nám vyjádření, že Agentura v principu považuje profesionální zástupce obyvatel, jakým je třeba nezisková organizace Prostor v případě Kolína, za nejvhodnější osoby, které poskytnou nej přesnější obrázek o potřebách těch, které údajně zastupují. Závěr, že většina obyvatel vyloučené lokality často postrádají znalosti, ale i zájem podílet se na práci oficiální pracovní skupiny, byl potvrzen též ze strany lokálního konzultanta, který prý pozval více Romů k účasti v pracovních skupinách, ale ve většině případů se nepodařilo s nimi udržet pravidelnější spolupráci.

Z našeho pohledu jakožto evaluačního týmu by otázka participace obyvatel lokality neměla být omezena na problém, zda je žádoucí a proveditelné zapojit více Romů do aktivit pracovních skupin. Je zřejmé, že oficiální a do určité míry i technokratický způsob práce v těchto skupinách vyžaduje určitou úroveň připravenosti, které se obyvatelům vyloučených lokalit většinou nedostává. A nesmíme zapomínat, že obecný nedostatek motivace zapojovat se aktivně do činností občanské společnosti je častý u mnoha obyvatel Česka. Avšak podle pohledu evaluačního týmu mohou být popsání těžkosti impulzem zvážit další cesty k silnějšímu zapojení na straně obyvatel, na které se intervence soustřeďuje. Participace by tedy měla být chápána nejen jako metoda zapojení do rozhodování, ale měla by se týkat i využití a aktivace kapacit obyvatel pro vlastní organizační aktivity a posílení identifikace s dosaženými změnami. Jednou z osvědčených metod, která se pro takové účely nabízí, je distribuce mikro-grantů, které by byly určeny na aktivity místních obyvatel vedoucích ke zlepšení kvality života v lokalitě. Kromě konkrétních změn, kterých lze využitím financí z mikro-grantů dosáhnout, samotné mikro-granty lze chápat i jako podporu budování kapacit mezi lidmi žijícími na okraji společnosti, neboť stimulují hledání společných cílů a pomáhají učit se základům řízení projektů. Z dlouhodobé perspektivy mohou podobné aktivity napomoci vzniku občanských struktur, které by se mohly stát plnohodnotnými partnery při jednáních s městem.

Zasedání některých pracovních skupin se zúčastnili i obyvatelé SVL, většina respondentů ovšem jejich přítomnost nevnímala jako příliš přínosnou – tento postoje nejlépe vystihoval pan Greineder: „Zapojení zástupců Romů ve skupinách nebylo velké. Působilo to na mě tak, že se tam necítí dobře, nevěděli, jak se tam prosadit. Bohužel jsme nedokázali vytvořit takové

prostředí, kde by chtěli s námi sdílet své problémy“. Někteří respondenti (pracovní skupina školství), naopak hodnotili pozitivně jednorázovou účast „Romek“, že se „*seznámili s tím, jak se na to dívají ti Romové*“ – šlo ovšem spíše o poněkud etnografický zájem, ne o přijetí těchto účastníků jako potenciálních členů partnerství.

Podobně jako jednorázová účast Romů na LP bylo pozitivně hodnoceno, když alespoň jedno ze setkání PS proběhlo v komunitním centru v Zengrově ulici v rámci snahy seznámit se přímo s pohledem obyvatel SVL. Alespoň v rozhovorech respondenti opakovaně toto setkání „v terénu“ spontánně zmiňovali a hodnotili pozitivně („*a člověk je úplně překvapený, jak mají v těch bytech čisto*“). Pozitivně hodnotili respondenti i konkrétní aktivity Prostoru v komunitním centru, dokonce zaznělo postesknutí, že je škoda, že se tohoto setkání v Zengrově nezúčastnilo více členů rady města. Dá se předpokládat, že podobná setkání mají pozitivní dopadat na představy členů LP o lokalitě a o jejích obyvatelích. Tento symbolický význam pozitivního zážitku z návštěvy lokality představuje inspiraci pro další práci s převážně negativním vnímáním lokality Zengrova a jejích obyvatel.

I přesto, že aktivizace obyvatel SVL a způsob jejich zapojení i zastoupení představuje složitou otázku, domníváme se, že zapojení obyvatel SVL do intervence Agentury by i přes podobná nesmělá seznamování mohlo být vyšší. Vnímáme, že paternalistický přístup města a dalších aktérů převažuje nad zapojováním a aktivizací samotných obyvatel SVL. Pozitivní ohlas na nesmělé „seznamování se“ a pozitivní překvapení ze strany těch, kteří se do „Zengrovky“ dříve neodvážili, může být prvním krokem, nemělo by ale zůstat u něj. Otázce zapojení obyvatel SVL se více věnujeme v následujícím rámečku.

Box 3: Pracovní skupina bydlení a otázka zapojení místních obyvatel lokality

Nejaktivnější pracovní skupinou v rámci lokálního partnerství je skupina zaměřena na oblast bydlení. V rámci skupiny byla formulována ambiciózní koncepce pro desegregaci lokality Zengrova, které se budeme podrobně věnovat v následující kapitole. V tomto rámečku krátce zhodnotíme rozsah působení této pracovní skupiny.

Podobně jako v případě ostatních pracovních skupin i zde byl vznik skupiny iniciován lokálním konzultantem a je jím i vedena. Dalšími členy pracovní skupiny je místostarosta Kolína zodpovědný za oblast správy bytů a nebytových prostor a oblast sociálních věcí a zdravotnictví, vedoucí odboru správy bytových a nebytových prostor, vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví, v rámci tohoto odboru i vedoucí oddělení sociální péče a zdravotnictví, dále zástupce o. s. Prostor, zástupce obyvatel z lokality Zengrova, sociální pracovníci. Fungování pracovní skupiny je jistě podpořeno skutečností, že zde nezasedli pouze úředníci města, ale i zvolený politik v důležité funkci. Diskuze v pracovní skupině tak nebyla odtržena od politické praxe. Z uskutečněných rozhovorů jsme získali dojem, že účast místostarosty ve skupině měla motivační efekt na ostatní účastníky skupiny, kteří pocítovali, že plánování ve skupině má podporu z politického vedení města. Tato skutečnost možná částečně vysvětluje, proč výsledky této pracovní skupiny dělají dojem většího úspěchu oproti ostatním skupinám, do jejichž činnosti se žádný zvolený politik přímo nezapojoval. Na druhou stranu je nutné přiznat, že i v případě pracovní skupiny zaměřené na bydlení nebyla politická podpora pocítoována úplně všemi respondenty. Jeden z respondentů vyjádřil pochybnosti, zda politické vedení města ve všech ohledech podpoří plán vzniklý z práce skupiny.

Za podstatný moment v práci PS bydlení považujeme setkání v klubovně v Zengrově ulici, kde ve sklepních prostorách působí o. s. Prostor v rámci komunitní činnosti. Všichni členové pracovní skupiny, se kterými jsme vedli rozhovor, setkání chválili, respondenti oceňovali setkání s vybranými obyvateli lokality, kteří prezentovali své pohledy na problémy života v lokalitě. Zdá se, že tato zkušenost pomohla poněkud zrelativizovat negativní předsudky o charakteru lokality a jejích obyvatelích.

Setkání lze interpretovat i jako pokus o participativní rozhodování, v rámci kterého byl dán prostor obyvatelům vyjádřit se k budoucnosti lokality jejich bydlení. Tato spoluúčast obyvatel staví na dosavadní práci sdružení Prostor, které pomohlo ustanovit ve spolupráci s městem systém domovníků, kteří jsou voleni obyvateli domů. Pravidelným účastníkem setkání pracovní skupiny je bývalá hlavní domovnice, která je jedním se zbývajících neromských obyvatel lokality Zengrova z dob před proměnou lokality v etnické „ghetto“.

7.2.2 Vztah k veřejnosti

Cílem Agentury je pomáhat obcím v oblasti zajištění služeb i zlepšení jejich infrastruktury, s čerpáním prostředků a komunikací s ústředními orgány státní správy. Agentura se tady doposud cíleně nezaměřuje na komunikaci obce s veřejností, podle poslední verze metodiky intervence (zmiňovaná již dříve) veřejnost nicméně patří mezi jednu z cílových skupin činnosti Agentury. Podle slov zástupců Agentury již pomalu vzniká i metodika práce s veřejností.

V Kolíně je ze strany vedení města obecně opatrný vztah k medializaci práce Agentury. Pohled veřejnosti je v partnerství do určité míry přeneseně reprezentován osobními přístupy aktérů, nicméně komunikace s veřejností, jakožto cílovou skupinou intervence, je vnímána jako ožehavé téma. Mnohokrát jsme v rozhovorech byli upozorněni na „*standardní názory české společnosti*“ ve vztahu zejména k Romům.

Z reakcí veřejnosti v souladu s tímto obecným povědomím panují v Kolíně jisté obavy, nicméně nejsou komunikovány explicitně, ale zůstávají poněkud ve skrytu, charakteristicky to v tomto smyslu ilustruje výrok „*nezaznamenal jsem reakce, ale bylo mi tlumočeno, že jsou lidé, kteří s tím mají problém*“. Z našeho pohledu se zdá, že v Kolíně se k veřejnosti přistupuje „v rukavičkách“, aby nebyly vyprovokovány žádné silnější reakce. Je to dáno i existencí poměrně dravého místního tisku, který informuje například o případných střetech mezi zastupiteli města a je obecně velmi vnímavý k místnímu dění. V rámci lokálního partnerství dominuje přístup, kdy se reaguje až na poptávku tisku, například LK Greineder se vyjádřil: „*Kolínský Pres mi každé tři měsíce napíše a já jim napíšu, co se událo, s nikým to nekonzultuji. Občas to lidi naštvě (i v Prostoru).*“ Dále se podobný málo komunikativní přístup ukázal i ve vztahu k užší veřejnosti radních města, kteří nejsou zapojeni do lokálního partnerství a jeho aktivity sledují spíše zpovzdálí, kde přímá komunikace lokálního konzultanta vyvolala kontroverze, a pro další postup bylo místními aktéry partnerství doporučeno, že se na „*některé ty zastupitele musí opatrně*“.

S přístupem Agentury, která neměla v době, které se tato evaluace věnuje, jasnou komunikační strategii pro styk s veřejností v lokalitách intervence a spíše spoléhala na osobní přístup lokálních koordinátorů, výrazně kontrastuje důraz na správné vyladění komunikace s veřejností, jak je zřejmé z provedených rozhovorů, kdy v některých případech může nevhodný způsob komunikace vést až ke ztroskotání projektů. Do určité míry je neochota pouštět se v komunikaci s veřejností na ožehavou půdu pochopitelná, nicméně zároveň to znamená velkou dávku nejistoty pro realizaci kontroverznějších opatření v rámci intervence. Ta mohou být sice formálně schválena, ale není pro ně jistá politická podpora v případě negativní reakce veřejnosti. Kvalitní mediální kampaně však lze připravit půdu i pro realizaci méně oblíbených opatření. Pozice Agentury ve vztahu ke komunikačním strategiím, běžně i krizového charakteru, by měla být v zájmu stability intervencí v lokalitách více vyjasněna.

7.3 Kontinuita

Jak bylo zmíněno výše, fungování LP v současnosti stojí hlavně na osobě lokálního konzultanta. Všichni respondenti z řad aktérů v lokálním partnerství se nicméně vyjadřovali, že spolupráci považují za přínosnou a rádi by ji dlouhodobě zachovali.

Respondenti rozhovorů nicméně nevidí jasného adepta, který by nyní mohl vedení partnerství převzít. V rozhovorech několikrát zaznělo, že možným tahounem dalších aktivit by mohl být někdo z o. s. Prostor (dále byl jednou zmíněn i Úřad práce), vzhledem k již zmiňovanému všeobecnému uznání, kterému se Prostor mezi členy LP těší, není tato varianta nereálná. Je ovšem otázkou, jakým způsobem by se k LP vedenému neziskovou organizací město postavilo, neboť úloha a vůle samosprávy je pro úspěšnou činnost lokálního partnerství klíčová.

Nevyjasněnost budoucí podoby partnerství je v této fázi pochopitelná, na druhou stranu je již v této fázi relevantní tuto otázku otevírat a nastavovat fungování partnerství způsobem, který by nestál tolik na osobě LK. Všichni respondenti se nicméně shodli na tom, že považují udržení LP nejen za velmi přínosné, ale i jeho udržení i po ukončení působení Agentury za podstatné – což výrazně vypovídá o přínosu a smysluplnosti přítomnosti Agentury z pohledu místních aktérů.

8 Proces a kvalita strategického plánování, včetně využití situační analýzy, vhodnost určení priorit a volby finančních zdrojů pro opatření a analýza zacílení chystaných projektů

Strategický plán lokálního partnerství byl schválený zastupitelstvem na konci května 2012. Přihlédneme-li k faktu, že intervence Agentury započala v létě roku 2011 a strategický plán byl vytvořen a schválen za méně než rok, jedná se zde o pozoruhodnou míru spolupráce mezi lokálními aktéry.

SP by měl představovat (1) „závazný rozvojový dokument“, na (2) „jehož přípravě se podílejí všichni členové lokálního partnerství“ a který jako takový (3) „obsahuje souhrny potřeb lokalit získané ze situační analýzy a z diskusí v pracovních skupinách lokálního partnerství“ a (4) „návrhy konkrétních opatření a projektů, které přispějí k jejich naplnění. Na základě toho je možné hodnotit 3 aspekty SP – vznik (v kontextu LP), *relevanci* a obsah konkrétních opatření a projektů, *závaznost* (prosaditelnost a reálnost). Ve strategickém plánu považujeme za stěžejní kapitolu týkající se oblasti bydlení, konkrétně tzv. Záslužného systému podpory bydlení mimo lokalitu, což je problematika, které se podrobněji věnujeme v rámečcích.

8.1 Vznik

Proces strategického plánování se podle našich zjištění podařilo v Kolíně rozjet velmi dobře. Plánování probíhalo v rámci setkávání čtyř pracovních skupin, od zahájení intervence do vypracování strategického plánu v březnu 2012 se každá pracovní skupina sešla 5-7 krát a setkávání probíhají nadále, což lze podle vyjádření Agentury hodnotit jako velmi intenzivní spolupráci.

Všichni respondenti vnímali SP jako dokument, který vznikl ze společné spolupráce, nikoliv jako nástroj „nadiktovaný shora“. Na druhou stranu ne všichni respondenti byli s jeho obsahem seznámeni, často z časových důvodů („*vím, mám ho někde v mailu, ale ještě jsem se k němu nedostal/a*“). Značnou časovou vytížeností respondenti vysvětlovali i omezené zapojení do komentování SP, přičemž někteří toho později litovali, uznávali nicméně, že šlo o pochybení na jejich straně. Tento přístup vypovídá o tom, že někteří respondenti možná podcenili význam strategického plánování. Na druhou stranu respondenti obvykle znali opatření, která SP stanovoval v oblasti, které se sami věnovali, i diskuze s nimi spojené, což opět vypovídá pozitivně o míře jejich zapojení do přípravy SP.

Pro strategické plánování je pozitivní, že se do pracovních skupin k jednotlivým opatřením zapojilo velké množství aktérů z nejrůznějších institucí¹⁹ včetně institucí státní správy a institucí města s přenesenou působností. Jde o instituce, které typicky působí profesionálně ve vymezených oblastech, ale jejich rozhodnutím chybí politický mandát. Tento deficit v zapojení aktérů s politickým vlivem na rozhodování města se může projevit v případě některých rozhodnutí a v případě Kolína nejspíše vedl k problémům se schvalováním strategického plánu radou města. V oblasti politické podpory strategického plánování je patrné silné vymezení se vůči působení Agentury ze strany některých městských zastupitelů. Je však otázkou, nakolik je zejména v úvodní fázi partnerství, kdy si LK teprve buduje svou pozici v rámci města, možné toto rozpoložení změnit.

8.2 Relevance obsahu konkrétních opatření, zacílení chystaných projektů

Základní otázkou je, nakolik opatření vybraná do SP skutečně odpovídají potřebám dané lokality, tedy nakolik reagují na aktuální problémy. Není v kapacitách této analýzy zhodnotit relevanci opatření ve všech oblastech, kterým se SP věnuje, podrobněji analyzujeme pouze oblast bydlení (viz rámeček). Je zajímavé, že všichni respondenti se shodovali na tom, že SP obsahoval problémy, které daná pracovní skupina považovala za relevantní. Pokud se na SP ovšem podíváme podrobněji, není toto pozitivní hodnocení tak jednoznačné.

Jak se ukázalo v průběhu realizace evaluace, strategický plán v některých oblastech vynechává otázky, které jsou potenciálně konfliktní nebo u kterých nebyl mezi členy pracovních skupin konsensus. Jde např. o následující otázky:

- V oblasti školství - Odložení rozhodnutí o spádových obvodech, sdílená odpovědnost za sociálně slabé mezi školami, apod.
- Zaměstnávání – vynechán problém monopolu firmy AVE na úklid (viz kapitola 9.1.2), spolupráce úřadu práce a města
- Sociopatologické jevy a bezpečnost – spíše obecně definované programy (prevence a poradenství, sanace a aktivizace, aj), nedostatečné propojení se sociální agendou (např. v oblasti dluhového poradenství - splátkový kalendář od města, sankce za pozdní platby).
- Bydlení – viz rámečky

Je pochopitelné, že v poměrně krátkém období působení Agentury není možné ve všech oblastech dospět k relevantním výstupům, na druhou tuto určitá okleštěnost o problematice otázky vede v některých oblastech k příliš obecným opatřením (sociopatologické jevy a bezpečnost) nebo eliminaci podstatných aspektů problematiky, u kterých bude nutné i do budoucna hledat konsensus (kritéria jak určit počet sociálně slabých/romských dětí ve školách

¹⁹ Seznam kontaktů na zástupce institucí zapojených do lokálního partnerství, který jsme pro evaluaci získali od lokálního konzultanta, obsahuje více než 30 položek.

– viz dále), a je možné, že v důsledku snižuje obecnou shodu o celkové prospěšnosti projektů. U kontroverzních problémů by podle našeho názoru bylo vhodné je začlenit do SP s tím, že zatím nebyla nalezena shoda. Tím by i problematické momenty „zůstaly na stole“ a mohlo by se v jejich řešení pokračovat později.

Opatření uvedená v SP se dají rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny bychom zařadili opatření, s jejichž realizací a financováním již aktéři, zejména neziskové organizace²⁰, mají zkušenosti, nebo jejichž charakter odpovídá vypsáním dotačním titulům. Jde o projekty, které by zřejmě mohly být realizované i bez přítomnosti Agentury, i když Agentura přispívá zprostředkováním výzev a uvědoměním si jejich potřeby (asistenti pedagoga, školní psycholog, community policing, apod). Po formální stránce se jedná o obecně známý způsob práce, SP tak především pomáhá koordinovat různé dílčí aktivity do ucelenějšího rámce, nepřináší ovšem zásadní změnu v přístupu aktérů.

Jako druhý typ vnímáme opatření, u kterých se předpokládá spuštění určitých systémových změn. Jejich úspěch záleží na souhře mnoha faktorů včetně externích, jejich realizace je *často spojena s výrazně vyšším rizikem*. Konkrétně v této skupině opatření jde zejména o projekt záslužného systému podpory bydlení mimo lokalitu, systém prostupného zaměstnávání, projekt vytváření pracovních míst pro nekvalifikované osoby, v oblasti vzdělávání o projekt „rozmístění dětí ze sociálně vyloučeného prostředí na více základních škol ve městě Kolín“ či zapojení dětí ze SVL do předškolního vzdělávání. Tato opatření jsou nicméně často poměrně vágně definována a jejich realizace je ohrožena řadou rizik.

Obecně v SP výrazně chybí hlubší zhodnocení rizik u jednotlivých opatření (rizika jsou obvykle redukována na finanční aspekt, tj. nedostupnost grantů). Je otázkou, nakolik je toto dáno celkovou vysoce technicistní strukturou strategického plánu, kde pro diskuzi není příliš prostor. U konkrétních projektů by nicméně hlubší analýza rizik mohla být do budoucna velmi přínosná a mohla vytvořit prostor pro vytvoření podkladů pro preventivní kroky (jž zmiňovaný strach z medializace, apod).

Celková „bezkonfliktnost“ SP, kterou jsme vnímali při jeho čtení, může vést k redukovanému obrazu situace v SVL i redukcí problémů, kterou jsou zde řešeny. Na druhou stranu zřejmě přispívá k snazšímu prosazení SP v rámci LP i ke schválení městem. Podle vyjádření LK „čekám, až se nám něco povede, teprve pak bych šťoural do těch nepopulárních věcí“.

8.3 Závaznost a reálnost

SP byl schválený zastupitelstvem na konci května 2012, tedy by měl být do velké míry pro politiku města závazný. Zároveň ale řada respondentů zmiňovala, že jde o pracovní dokument, který je „*stále velmi flexibilní*“. Ze strany respondentů, aktérů lokálního

²⁰ Někteří respondenti z odborů města dokonce uváděli, že nemají kapacity administrovat evropské projekty, ale že projektovou žádost i administraci může zajistit o. s. Prostor, přičemž oni jen zajistí realizaci projektu.

partnerství, jsme se poměrně překvapivě setkávali se skepsí ke konkrétním projektům schváleným ve strategickém plánu, a to i od aktérů přímo zapojených do plánování v konkrétních oblastech, ze kterých tyto projekty vycházejí. Kromě projektu v oblasti bydlení, kterému se věnujeme zvlášť, jsme se setkali u respondentů se skepsí k projektům v oblasti zaměstnávání i vzdělávání.

V případě zaměstnávání je typickou hrozbou skutečnost, že úspěšnost projektu přímo závisí na externích aktérech – tvůrcích pracovních míst. Podpůrné aktivity v oblasti zaměstnávání (rekvalifikace, pracovní poradenství, podporované zaměstnávání apod.) i výborně provedené, nemusí vůbec vést ke získání pracovního místa, přičemž vzhledem k celkovému vývoji v oblasti zaměstnanosti na Kolínsku v posledních letech je takové riziko značné. Podobně úspěch navrhované sociální firmy závisí na tržní strategii a externích tržních faktorech (poptávka, kupní síla apod.).

V oblasti vzdělávání se aktéři zavázali pracovat na analýze rozmístění žáků ze SVL do základních škol, což přímo navazuje na kontroverzní téma spádových obvodů. I přes metodologické problémy spojené s citlivostí osobních i etnických dat a jejich obtížnou měřitelností je taková analýza určitě velmi potřeba. Podle SP *„Na kolínských běžných základních školách také registrujeme větší zastoupení romských dětí na dvou z celkového počtu sedmi základních škol“*. Limity našeho výzkumu nám sice nedovolily se této otázce podrobněji věnovat, z rozhovorů s vybranými řediteli škol vyplynulo, že představa, že většina Romů navštěvuje IV. základní školu, neodpovídá úplně realitě. Za podstatné přitom považujeme analyzovat nejenom rozdělení mezi školami, ale i v rámci škol (mezi třídami). Otevírá se tím nicméně velmi zásadní otázka jak definovat a měřit sociálního vyloučení, jejíž odpovězení ovšem podle našeho názoru přesahuje kapacity jednoho lokálního partnerství – v tomto případě by bylo vhodné, aby se do diskuze o vytvoření metodiky pro podobné srovnání výrazně zapojila i Agentura. V současnosti se většina respondentů na možnosti „objektivně“ zjistit rozmístění romských dětí dívala dost skepticky.

Jiným způsobem je nejistý i osud plánů na zapojení dětí ze SVL do předškolního vzdělávání, které je všeobecně vnímáno jako velmi přínosné, jak nám opakovaně potvrzovali respondenti zabývající se vzděláváním. V Kolíně je nicméně momentálně nedostatek míst v mateřských školách, přednost dostávají děti zaměstnaných matek, což se velmi odlišuje od reality života rodin v SVL, kde zejména ve velkých rodinách je nepracující matka v domácnosti běžně považována za nutnost²¹. Jak bylo v rozhovorech opakovaně zdůrazněno, v případě zařazování dětí do předškolního vzdělávání (obdobně jako i v jiných oblastech) se v Kolíně neuvažuje o žádných speciálních pravidlech pro osoby ohrožené sociálním vyloučením. Hlavním argumentem byly přitom pravděpodobně oprávněné obavy z negativního ohlasu veřejnosti. V SP tedy chybí nástroj, jakým předškolní vzdělávání dětí ze SVL řešit, pokud děti nesplní běžné podmínky přijetí do mateřské školy.

²¹ V souvislosti se vzděláváním dívek ze SVL mluvili často respondenti o neochotě rodičů podpořit dívky (i nadanější) v dalším vzdělávání se na střední škole. Údajným důvodem bylo vnímání nepotřebnosti vzdělání pro dívky, jestliže je čeká kariéra matky v domácnosti.

Celkovou sílu opatření navrhovaných v rámci strategického plánu lokálního partnerství poněkud snižuje v souvislosti s neblahou finanční situací města klauzule, že strategický plán si „nenárokují v žádném z cílů čerpat prostředky z rozpočtu města“, tedy ve všech svých opatřeních spoléhá na externí financování, které má své nedostatky, zejména je nejisté a málokdy má dlouhodobý charakter. Kromě vysoké míry nejistoty u navržených opatření je vidět i nižší priorita navržených opatření, pokud je město nevhodně pokrýt ani částečně z vlastních zdrojů. Na druhou stranu ovšem podle zkušenosti zaměstnanců Agentury nenárokování si financí z obecního rozpočtu jednoznačně pomáhá strategický plán schválit a prý není strategické v prvním roce působení žádat město o finanční podporu.

8.4 Celkové zhodnocení

Přes výše zmíněnou kritiku je rozhodně velmi pozitivním jevem, že se aktéři lokálního partnerství shodli na poměrně obsáhlém strategickém plánu. Vzhledem ke komplexním podmínkám a vzájemné provázanosti příčin řešených problémů je důležité, že ve strategickém plánu byla nalezena opatření pro všechny vymezené oblasti, z tohoto pohledu strategický plán působí vyváženě. Zařazení aktivit, se kterými už aktéři mají určitou zkušenost a případně k nim mají i přislíbené financování, je moudrým krokem, neboť to přispěje k dojmu, že strategický plán „se plní“, což může pomoci motivovat aktéry pro podstupování náročnějších úkolů. Jak je zdůrazněno v závěru dokumentu, strategický plán „je živým, dynamickým dokumentem, který se stále vyvíjí“.

Domníváme se, že revize v příštím roce bude muset vést k významným změnám, aby se dařilo podle strategického plánu dále postupovat. Pro lokálního konzultanta bude důležité udržet zapojení široké palety aktérů i tváří v tvář některým neúspěchům a možná v některých případech bude muset bojovat s odmítnutím plánu jako takového. Přesto se domníváme, že strategické plánování lokálního partnerství je v Kolíně udržitelné a může vést i k systémovým změnám v lokalitách sociálního vyloučení.

Rámeček 4: Strategický plán v oblasti bydlení – kritické zhodnocení

Ve snaze řešit situaci v oblasti bydlení v lokalitě Zengrova je ve strategickém plánu vytyčena kombinace dvou opatření. Za prvé má být obyvatelům, kteří prokáží schopnost dlouhodobě plnit stanovená kritéria²², nabídnuta šance přestěhovat se do obecního bytu v jiné části Kolína. Na druhé straně, ačkoli zde už je opatření rozpracováno méně detailně, se počítá s možností potrestat ukončením nájemní smlouvy ty obyvatele, kteří opakovaně selhávají ve včasné platbě nájemného, nebo porušují normy dobrého soužití. Kombinací obou typů opatření se má docílit zlepšení kvality života v lokalitě Zengrova, která by nadále neměla mít stigma přelidněné „poslední zastávky“ v obecním bydlení, ale měla by se znovu stát běžnou čtvrtí v Kolíně. Na základě vyjádření respondentů a vlastních úvah tato část diskutuje různé aspekty zmíněných plánovaných opatření s důrazem na včasné pojmenování možných rizik. Na

²² (proti uchazeči není vedeno exekuční řízení, uchazeč nemá dluh na energiích, plnění podmínek nájemních smlouvy včetně nenarušování občanského soužití v bytovém domě, pravidelná školní docházka dětí atp.

závěru shrneme konkrétní doporučení.

Prvním bodem, na který je potřeba se zaměřit, je jistě „Záslužný systém podpory bydlení mimo lokalitu“. Na základě rekonstrukce logiky intervence (viz Příloha 2) pokládáme za podstatné následující otázky:

- a) Je mezi obyvateli lokality dostatečná poptávka po vystěhování a jsou ti, kteří mají o vystěhování zájem, schopni splnit kritéria záslužného bydlení?
- b) Bude město schopno poskytnout náhradní byty těm, kteří splní stanovená kritéria?
- c) Co bude znamenat toto stěhování obyvatel pro budoucnost lokality?

Je mezi obyvateli lokality dostatečná poptávka po vystěhování a jsou ti, kteří mají o vystěhování zájem, schopni splnit kritéria záslužného bydlení?

Odpověď na první otázku není snadná, neboť přesná kritéria záslužnosti ještě nejsou stanovena (strategický plán obsahuje pouze návrhy kritérií) a obyvatelé ještě nejsou o „Záslužném systému“ informováni. Při rozhovorech s místními obyvateli o záměrech města jsme se snažili vyhnout situaci, kdy se hodnotitelé stanou posly zpráv, které se mohou stát podkladem pro šíření fámy nebo základem budoucích nedorozumění. Navzdory těmto omezením rozhovory provedené v lokalitě Zengrova potvrdily informace zjištěné sdružením Prostor: Velká část obyvatel velmi touží přestěhovat se do jiné části Kolína. I když jsme nepovažovali za vhodné probírat detailní finanční kritéria záslužnosti předtím, než jsou s konečnou platností stanovena, získali jsme z rozhovorů dojem, že je zde část obyvatel, kteří splnění finančních kritérií záslužnosti nepovažují za velkou překážku.

Bude město schopno těm, kteří splní stanovená kritéria, nabídnout bydlení v jiné části města?

Tato otázka má několik úrovní. Zaprvé bytový fond města je dnes omezený. Pouze malá část uvolněných bytů může být zařazena do „záslužného systému“, neboť město musí zároveň uspokojovat nároky čekatelů ve frontě na byt a akutní potřeby lidí v krizové situaci. V současnosti není možné odhadnout, do jaké míry počet nabídnutých uvolněných bytů uspokojí poptávku ze strany „záslužného systému“, neboť není znám počet obyvatel lokality Zengrova, kteří se do tohoto systému zapojí a splní stanovená kritéria. Město se v tomto směru vyrovnává s nejistotou zdůrazňováním faktu, že úspěšným splněním kritérií záslužnosti nevzniká žádný nárok na odbydlení do jiné lokality ve městě. Jakkoli se taková pozice jeví být ze strany města pochopitelná, ze strany obyvatel lokality je velmi problematická, neboť ti sami sebe docela po právu vnímají jako oběti etnické diskriminace a v rozhovorech se opakovaně vyjádřili, že se již několikrát mluvilo o možnostech stěhování z lokality, avšak vždy zůstalo pouze u slov. Selhání ze strany města zajistit úspěšným absolventům „záslužného systému“ nové bydlení by zřejmě vedlo k dalšímu prohloubení frustrace obyvatel, což se může dokonce projevit v nějakém druhu mezietnického napětí.

Navíc neochota města zavázat se ke konkrétním opatřením ve prospěch obyvatel lokality povede i k politické zranitelnosti systému. Není žádným tajemstvím, že Romové nejsou oblíbení jako sousedé, a dá se předpokládat, že stěhování Romů z lokality Zengrova může vzbudit výrazný odpor ze strany obyvatel domů s obecními byty, do kterých se bude město chystat tyto Romy umístit. Ve světle případného odporu pak neexistence závazků ze strany města ulehčí úřadujícím politikům program zrušit či výrazně omezit. I když jsme si vědomi omezeného počtu obecních bytů, které město do „systému“ může nabídnout, stejně se domníváme, že by bylo možné formulovat nárok, který vznikne obyvatelům lokality Zengrova při splnění kritérií „systému“, tak, že by město mohlo konkrétní datum přestěhování přizpůsobit momentálním podmínkám dostupnosti obecních bytů. Nejjednodušším způsobem

by bylo začlenit specifickou situaci obyvatelů vyčleněné lokality průhledným způsobem do stávajícího systému čekací fronty na obecní byty, kde by kromě faktorů, jako je délka čekání, byla zohledněna i sociální situace žadatelů. V rámci takového začlenění do stávajícího systému přidělování bytů by byl absolventům „záslužného systému“ z lokality Zengrova dán zvláštní status, který by zajišťoval, že mají nárok na výměnu bytu v relativně krátkém čase.

Dalším možným rizikem, které jsme identifikovali, je omezené trvání nájemních smluv po úspěšném přestěhování do bydlení v nové lokalitě. Jednou z předpokládaných podmínek prodloužení smlouvy jsou i nekonfliktní vztahy se sousedy. V současné době charakterizované silnými protiromskými náladami se nám jeví jako možné, že stížnosti nových sousedů na Romy mohou být záměrně přehnané, aby se obyvatelé domu zbavili svých nových nevíтанých romských sousedů, dokud nejsou chráněni dlouhodobou nájemní smlouvou. Je nutné se zamyslet nad spravedlivým mechanismem pro vyřizování podobně motivovaných stížností, ale i vyřešit možnosti přestěhování, pokud nájemníkům ve „zkušební době“ nebude v novém bydlení prodloužena nájemní smlouva.

V neposlední řadě je potřeba v kontextu strategického plánu zvážit plány města na privatizaci části zbývajících obecních bytů. Privatizace samozřejmě sníží počet bytů dostupných pro zařazení do „záslužného systému“. Dále může zmenšení bytového fondu vést i ke zvýšení podílu Romů ve zbývajících obecních bytech, což dále může znamenat posílení negativních reakcí veřejnosti vůči „systému záslužného bydlení“.

Co bude znamenat toto stěhování obyvatel pro budoucnost lokality?

Poslední otázka se zabývá dopady „záslužného systému“ na lokalitu Zengrova. Je nutné si uvědomit, že ti obyvatelé, kteří touží opustit lokalitu a zároveň jsou schopni splnit předložená kritéria, budou s velkou pravděpodobností i těmi, kdo dnes spíše stabilizují situaci v lokalitě. I když město doufá, že „systém“ bude mít i motivační dopady na všechny obyvatele v lokalitě, paradoxně však může dojít ke zhoršení podmínek pro ty, kdo dobrovolně nebo nedobrovolně zůstali v lokalitě. Pravděpodobnost takového neblahého scénáře z velké míry závisí na sociálních charakteristikách nových obyvatel lokality, kteří se nastěhují do bytů uvolněných po odstěhovavších se obyvatelích v rámci „záslužného systému“. Představitelé města v rozhovorech souhlasili, že budoucnost takto uvolněných bytů je slabým článkem „systému“, neboť špatná reputace lokality Zengrova zapříčiňuje, že lidé, kteří nejsou v tíživé situaci bez možnosti výběru, odmítají přijmout bydlení v této lokalitě. Podle vyjádření místních obyvatel je již dnes v lokalitě Zengrova několik prázdných bytů, u kterých má město možná obtíže najít vhodné nájemníky.

Podle vyjádření členů pracovní skupiny pro bydlení byl osud uvolněných bytů v lokalitě diskutován při jednáních jen okrajově. V rozhovorech se objevil jeden konkrétní nápad pro využití takových bytů pro přilákání obyvatel v lepší sociální situaci, a sice zřízení startovacích bytů pro mladé obyvatele, kteří by byli přilákáni na omezenou dobu snížením nájemného.

Doporučení

Z pohledu autorů této zprávy by mělo být více úsilí věnováno do jiného aspektu, kterým je otázka zvýšení atraktivity lokality Zengrova pro současné obyvatele i pro případné nové příchozí. Rozhovory s experty na lokalitu i s místními rezidenty nám odhalily tři typy problémů, které snižují kvalitu života v lokalitě.

Prvním, pro většinu obyvatel patrně nejzávažnějším problémem, je špatná reputace lokality. Ačkoli je jisté obtížné výrazně změnit reputaci lokality v krátkém časovém období, měly by

být zváženy možnosti, jak zlepšit vizuální stránku lokality. To by mělo být prováděno ve spolupráci s obyvateli, kteří mají na takovém zlepšení zájem, v rámci VPP či možných mikrograntů, o kterých jsme hovořili výše. Mezi tvůrci této zprávy zazněly spontánní nápady jako vytvoření pěší zóny s lavičkami (což by mohlo pozměnit vnímání ve vztahu k běžnému jevu v lokalitě, kterým je postávání na chodníku před domy), nebo oprava a oživení fasády domů.

Druhým problémem je přelidnění lokality, zejména vysoká koncentrace dětí. Zde se zdá vybudování dětského hřiště být krokem správným směrem. Podle místních obyvatel to vedlo v domech ke znatelnému omezení hluku od dětí. Dá se předpokládat, že každá nabídka pro děti a náctileté (mateřská škola, volnočasové aktivity apod.) bude v tomto směru mít pozitivní efekt nejen na trávení volného času a vzdělávání, ale i na celkovou kvalitu života v lokalitě.

Třetím problémem se jeví být přítomnost několika rodin problematických v oblasti soužití, které se do lokality přestěhovaly zhruba před třemi lety. Ačkoli strategický plán počítá s ukončováním nájemních smluv těm obyvatelům, kteří nebudou platit nájemné nebo budou závažně porušovat pravidla soužití, respondenti se často vyjadřovali, že se město bude obávat postupovat tímto směrem, i když by to znamenalo významné zlepšení podmínek života v lokalitě. Vystěhovávaní problematických obyvatel se zkrátka jeví být velmi složitým tématem. Zástupci města vysvětlovali, že bývá složité přesvědčit ostatní obyvatele, aby podali písemnou stížnost na problematické sousedy, čímž město postrádá podklady pro vedení správního či soudního řízení. Možná by však bylo možné tuto obtíž řešit jiným, netradičním způsobem. Někteří respondenti byli názoru, že zmiňované problematické rodiny dříve žily poměrně šťastně sami v menších domech vlastněných městem, které byly ale později zbourány v rámci nové výstavby. Přestěhování těchto rodin do podobného bydlení jako dříve, v místě, kde nehrozí konflikty se sousedy, může být nejlepší cestou směrem k proměně lokality Zengrova v běžnou čtvrť města - byť takové řešení může být kritizované jako nesystematické a podporující segregaci. Minimálně je škoda ho na základě primární obavy z takovéto kritiky zcela vyloučit a nediskutovat, jak to vyznívalo z narážek některých respondentů.

9 Zhodnocení vlivu institucí v obci a klíčových rozhodnutí a přístupů vedení obce v oblasti sociálních (integračních) politik na působení Agentury v místě

Výše v textu jsme charakterizovali specifika institucí zapojených do sociální práce v Kolíně, zmiňovali jsme pozici sdružení Prostor, shodu intervence Agentury se zahájením volebního cyklu i roli nadnárodního kapitálu na sociální situaci v Kolíně. V této kapitole se podrobněji věnujeme konkrétním opatřením, které ovlivňují působení Agentury v lokalitě.

9.1 Vedení a správa obce

9.1.1 Zadlužení města

Kolín je v poměru k počtu obyvatel nejvíce zadlužené město v Česku, jak už bylo zmíněno výše. Dluh za výstavbu sídliště pro ubytování zaměstnanců firmy TPCA paralyzuje město minimálně do roku 2025. Město je omezeno zejména v oblasti investic, z tohoto pohledu je pochopitelná neochota investovat vlastní finance do plnění cílů vytyčených ve strategickém plánu. V oblasti působení Agentury se nedostatek financí projevuje například v obtížném řešení nedostatku míst v mateřských školách, kdy si město podle respondentů nemůže dovolit výstavbu nového vzdělávacího zařízení a bylo pro něho obtížné i zajistit rekonstrukci momentálně nepoužívané budovy mateřské školy. Podobně problematické je navyšování bytového fondu města o některé formy sociálního bydlení.

Rámeček 5: Bydlení v obecních bytech na sídlišti TPCA

Mohlo by se zdát, že volné byty na sídlišti TPCA by mohly vyřešit situaci s „odbydlováním“ zájemců z lokality Zengrova, z řady důvodů tomu tak ovšem není.

Kvůli pro město nevýhodné smlouvě o exkluzivitě výběru nájemníků do zdejších obecních bytů, kde má rozhodující slovo firma TPCA, nemůže město s těmito byty efektivně disponovat. Vzhledem k propouštění ve firmě TPCA se dnes mluví respondenti o zhruba 130 volných bytech, za které město stále splácí půjčku na výstavbu, ale zároveň mu unikají příjmy z pronájmu, což vede k pro město velmi nevýhodné situaci. Oproti původnímu stavu došlo v tomto roce k určitému posunu, a město může byty pronajímat na dobu určitou (2 roky). Takové řešení nicméně není podle respondentů uspokojivé pro nájemníky, kteří by se chtěli odstěhovat z lokality Zengrova a získat dlouhodobé bydlení v jiné lokalitě města

Z pohledů obyvatel lokality Zengrova je dalším negativním faktorem cenová úroveň bytů TPCA, které jsou výrazně novější, a proto pronajaté za vyšší cenu než normální bytový fond města. Z tohoto důvodu se ostatně ze sídliště TPCA podle vyjádření respondentů odstěhovávají i někteří pracovníci továrny, pro které byly byty původně určeny.

I kdyby se v budoucnosti vyřešil problém krátkodobého podnájmu i vyšších nájemních cen na sídlišti TPCA, z pohledu Agentury by se mohlo jednat o řešení, které by možná nějaký problém vyřešilo, ale mnohé přineslo. Respondenti i situační analýza hovoří o špatné sociální situaci na sídlišti TPCA z důvodu specifické skladby obyvatel. Přesun obyvatel z lokality Zengrova by mohl znamenat přesun lokality sociálního vyloučení dále od centra města do prostředí s již dnes narušenou sociální atmosférou. Před takovým řešením varujeme zejména v souvislosti s chystanou privatizací obecních bytů, o které mluvili naši respondenti, což je situace specificky riziková pro sociálně vyloučené skupiny obyvatel.

9.1.2 AVE

Jedním ze strukturálních omezení na poli zaměstnávání, které poznamená i budoucí snahy o sociální začleňování, je v Kolíně smlouva se společností AVE na komunální služby uzavřená podle vyjádření respondentů na 30 (!) let. Privatizací tohoto odvětví pracovní činnosti si město do budoucna znedostupnilo kontrolu nad množstvím nekvalifikovaných pracovních míst. Firma AVE údajně úklidové práce výrazně zmechanizovala, čímž se efektivně snížil počet pracovních příležitostí v tomto odvětví. Kontrakt s firmou AVE je problémem i pro provádění aktivní politiky zaměstnanosti. Město nemůže nabízet VS ani VPP v oblasti komunálních služeb ve veřejném prostoru, neboť údajně smlouva s AVE toto neumožňuje, jednalo by se o konkurenci firmě. I v případě, že by v Kolíně byl objektivně nepořádek, město musí situaci řešit výhradně přes najatou firmu AVE. V programech aktivní politiky zaměstnanosti je tak u komunálního úklidu město omezeno pouze na neveřejné prostory, momentálně se mluví o projektu komunálního úklidu ve sportovním areálu na Kmochově ostrově. Nevýhodná smlouva, která omezuje manévrovací prostor v sociální politice města a tedy i v intervenci Agentury je natolik závažnou překážkou, že by stálo za to hledat možnosti, jak smlouvu vypovědět či změnit, pokud je to alespoň trochu možné.

9.1.3 Politický cyklus

V případě intervence Agentury v Kolíně se naskytla jedinečná příležitost vtělit tříleté působení Agentury do jednoho volebního období komunálních politiků. Agentura se tak mohla na jedné straně na počátku svého působení přidružit k vlně změn, které se v řízení města i jeho politikách objevily. Znamená to určitou volnost v působení lokálního konzultanta, který není zatím svázán obavami politiků z blížících se voleb, ale „*jak se blíží volby, politici se snaží ukázat, aby byl nějaký hmatatelný výsledek*“. Pokud jde o blížící se volby, působení Agentury bude mít příležitost za tři roky realizovat konkrétní projekty a snažit se začlenit případné úspěchy do „volebního arzenálu“ politiků. Zároveň to ale bude rizikové období v případě kontroverzních opatření, neboť před volbami jsou na taková opatření politici citlivější.

Zvláště při rozhovorech se zástupci městských institucí, jejichž vedoucí pracovníci byli s nástupem nové garnitury vyměněni (školský odbor, bytový odbor), jsme se setkali s určitým ovzduším otevřenosti změnám a zlepšením. To je podle našeho názoru patrné i z působení některých pracovních skupin (bydlení), kde se podařilo formulovat odvážné projekty, ale zejména se podle vyjádření respondentů i LK podařilo nastartovat aktivitu zúčastněných aktérů.

9.2 Státní politiky

9.2.1 Vliv sociálních reforem

Specifické dopady na sociální politiky obce ve vztahu k sociálnímu začleňování mají podle našich respondentů reformy provedené v poslední době na úrovni státu. Zvláště respondenti, kteří přímo působí v oblasti sociální péče a zaměstnávání poukazují na obtíže, které přináší zejména reforma vyplácení sociálních dávek, jmenovitě převod agendy dávek ze sociálního odboru města na Úřad práce. Nemáme dost informací k tomu, abychom reformu hodnotili z celkového pohledu a ani to není cílem této studie, nicméně jsme zaznamenali několik momentů, které se přímo týkají intervence Agentury, a proto považujeme za důležité se o nich zmínit.

Velmi výraznou změnou je zmíněný přesun agendy sociálních dávek ze sociálního odboru města na Úřad práce. Institucionální oddělení aktivit sociální práce od finančního aktu vyplácení dávek je hodnoceno respondenty jako velmi nešťastné. Údajně hrozí ztráta kontaktu sociálního odboru s některými klienty a tím i destrukce konkrétního vztahu sociálních pracovníků s klientem, neboť u některých klientů je cesta pro dávky na úřad jediným způsobem, jak přicházejí do kontaktu se sociálními pracovníky a jak lze s nimi dělat sociální práci. Spojení sociální práce a vyplácení dávek s sebou zároveň před reformou neslo možnost reagovat na momentální sociální potřeby klientů upravením výplaty dávek. To se netýkalo jen klientů v přechodné tíživé situaci, kterým bylo možné nárazově uspokojit výplatu dávek, ale třeba i klientů závislých na alkoholu či jiných návykových látkách, kterým často prokazatelně více vyhovuje týdenní cyklus vyplácení malých částí dávek nejen kvůli riziku předávkování drogami, ale i pro zavedení určitého socializačního mechanismu pravidelného docházení na úřad. Naopak vyplácení dávek Úřadem práce znamená určitou návaznost v sociální práci pouze v oblasti zaměstnávání, což je relevantní jen pro část klientů.

Reforma se svými změnami dotkla i tzv. aktivní politiky zaměstnanosti, jmenovitě změnami pravidel pro veřejně prospěšné práce (VPP) a veřejnou službu (VS). Důraz na VS, která není honorována, a efektivní upozadění honorovaných VPP vede nejen ke stížení motivace ze strany klientů zapojovat se do těchto prací, ale i k dalšímu stížení prostupnosti systému směrem k řádnému zaměstnání, neboť pozic pro VPP podstatně ubylo. Změny se dotkly i financování VPP, které dříve byly hrazeny kompletně ze státního rozpočtu, dnes je nutné, aby se zaměstnavatel podílel na spolufinancování odvodů na pojištění. Existující místa pro VPP byla dále často nahrazena VS, čímž jsou dále náklady na práci přenášeny na klienty a hrozí prohlubování chudoby a další narušení sociální soudržnosti v obcích. Jak velkou bariérou při vytváření pracovních míst je pro obec nutnost spolufinancování, je vidět z vyjádření respondenta, kdy i malé náklady na pracovní pomůcky pro pracovníky v rámci VS jsou dlouhodobou bariérou taková pracovní místa v rámci VS vytvořit.

Není nutno zdůrazňovat, že zmíněné problémy dopadají výrazně právě na obyvatele SVL, navíc se změny k horšímu v oblasti zaměstnávání či sociální práce týkají v SVL celých rodin a širších společenstev a tím dále podkopávají možnost vzájemné podpory obyvatel v jejich sociální síti a celkové aktivizaci jejich komunity. Zejména spolu s privatizací veřejné sféry

a tedy vpádem neúprosných pravidel volného trhu i na pracovní pozice dříve více či méně chráněné státem (např. úklid obce), jsou výsledné efekty reformy pro obyvatele SVL a potažmo i pro obec poměrně negativní.

K dokreslení nekonceptnosti a nepřipravenosti reformy si zaslouží dodat, že z důvodu nasazení nového software nejsou pracovníkům Úřadu práce dostupné údaje o počtu nezaměstnaných za jednotlivé obce, což ztěžuje analytickou práci i strategické plánování v obci.

10 Zhodnocení potřebnosti a vhodnosti opatření z pohledu obyvatel lokality a obce

Vzhledem k tomu, že předchozí části této studie, které se věnovaly podrobné analýze, zhodnocení vstupu Agentury a jejího působení v Kolíně, vycházely především z perspektivy jednotlivých účastníků LP, chceme v této kapitole zhodnotit opatření vzešlá z lokálního partnerství z pohledu zejména obyvatel lokality. Co se týče klíčové oblasti strategického plánu, oblasti bydlení, té se věnujeme podrobněji v rámečku 4.

10.1 Vztah mezi obcí a lokalitou

Pro lepší posouzení potřebnosti opatření považujeme za podstatné se na úvod krátce zastavit u vnímání a očekávání od lokality ze strany veřejnosti či obce a naopak vnímání obce ze strany obyvatel lokality.

10.1.1 Lokalita z perspektivy veřejnosti nebo obce

Z rozhovorů v lokalitě, z rozhovorů se členy lokálního partnerství i z analýzy lokálních médií vyplývá, že obecně má lokalita Zengrova špatnou pověst. Mnohými je považována za poslední instanci obecního bydlení, kam není žádoucí se stěhovat.

Pohled členů LP na lokalitu byl v textu popisován již dříve. V místních novinách pak najdeme citáty obyvatel jako „Každý Kolíňák zná lokalitu, kterým je lépe se obloukem vyhnout (nádraží a okolí, Zengrova ulice, náměstí večer apod.)²³“, lokalitě je dáván přívlastek „nechvalně proslulá lokalita Zengrovy ulice²⁴“, v době kampaně Kolínského Deníku (podzim 2008) se v souvislosti s lokalitou Zengrova objevovala spojení „špína, zápach, strach z infekce a co chvíli bezesné noci plné řevu od sousedů²⁵“ apod. V souvislosti s příchodem Agentury –

²³ V článku dostupném na <http://kolin.pres.cz/?page=clanek&rok=2009&idc=1336> (naposledy přistoupeno 21. 8. 2012)

²⁴ V článku dostupném na http://kolinsky.denik.cz/zpravy_region/ko_zengrova_neporadek20081028.html (naposledy přistoupeno 21. 8. 2012)

²⁵ V článku dostupném na http://kolinsky.denik.cz/zpravy_region/ko_zengrova_neporadek20081028.html (naposledy přistoupeno 21. 8. 2012)

a zřejmě i medializací problematiky „sociálního vyloučení“ na podzim 2011, se ujala nová terminologie, začíná se mluvit o „sociálně vyloučené lokalitě Zengrova ulice²⁶“, novinářský jazyk termín dále zpracovává do vět jako „Zengrova ulice je v Kolíně proslulá velmi nechvalně kvůli sociálně vyloučeným obyvatelům²⁷“. Nedochází tedy ke změně vnímání lokality, pouze terminologie.

Z výše uvedeného by bylo možné vnímat lokalitu Zengrova jako nebezpečné ghetto v de zolátním stavu. Tento velmi vyhoceně negativní obraz lokality kontrastuje s pozitivními emocemi (a překvapením) z návštěvy lokality členy lokálního partnerství (popisovaným výše), s diferencovanějším pohledem jejích obyvatel, a nakonec i s naším dojmem z návštěvy lokality. Ačkoli jsme při návštěvě lokality vnímali rysy sociálního vyloučení (např. zanedbaný fyzický stav lokality, hromadění odpadků v různých „neuklizených mezerách“, děti na ulici v době školního vyučování), na druhou stranu v mnoha věcech se náš dojem neodlišoval od návštěvy běžné lokality (dobrý fyzický stav chodeb domů, uklizeno v domech, hluchost v běžných mezích) a některé momenty na nás působily naopak spíše pozitivně (rozpisy úklidu domu, ochota místních obyvatel pomoci, interiéry bytů viditelně dobře opečovávané).

10.1.2 Přístup obce z pohledu obyvatel SVL

Symbolické významy prisuzované lokalitě v rámci obecného diskurzu v Kolíně pociťují lidé z lokality Zengrova velmi silně. Kvůli negativním konotacím například udávají, že se snaží nemluvit o tom, kde bydlí. Od přátel, kteří vědí, v jaké lokalitě bydlí, poslouchají vyjádření údivu, „jak tam můžeš bydlet“, časté je spojení s rasistickým podtextem. Z rozhovorů s místními obyvateli vyplývá, že je rozšířený i pocit, že péče o lokalitu nemá u města prioritu. Časté jsou stížnosti na „odfláknutou práci“ při opravách v domech. Jeden respondent udává, že při prosazování základních oprav (výměna nevyhovujících oken vedoucích k rušné komunikaci, nátěr chodby domů) se na reakci města čekalo neúměrně dlouho, až několik let.

Domníváme se, že kdyby město důvody časové prodlevy dostatečně komunikovalo s místními obyvateli a na případné reklamace v kvalitě odvedené práce reagovalo ihned a proaktivně, pravděpodobně by špatný dojem z péče města o lokalitu nebyl mezi místními obyvateli tak výrazný. Touto spekulací chceme zdůraznit, že problém pravděpodobně tkví více v nefunkční komunikaci s obyvateli vyloučené lokality, než v samotném selhání konkrétních prací.

V rozhovorech s místními obyvateli jsme se mnohokrát doslechli, jak v konkrétní nepříznivé životní situaci lidé „šli za starostou“ nebo jinou důležitou osobou města. Ale neslyšeli jsme, že by je jejich problémy vedly k vystoupení na zasedání zastupitelstva. Že lidé ze SVL by většinou na takové oficiální události asi neuměli vystoupit patřičným způsobem, si asi dokážeme intuitivně představit, ovšem pokud bychom chtěli přímo pojmenovat příčiny takové

²⁶ V článku dostupném na http://kolinsky.denik.cz/zpravy_region/ko_remove_uklid20110812.html?reakce=1073686 (naposledy přistoupeno 21. 8. 2012)

²⁷ V článku dostupném na http://kolinsky.denik.cz/zpravy_region/obyvatele-zengrovky-dostanou-sanci-zit-na-lepsi-adrese-20120525.html (naposledy přistoupeno 21. 8. 2012)

neschopnosti, stáli bychom před nelehkou složitou otázkou, která by se týkala samotné podstaty sociálního vyloučení.

Jako příklad omezené participace obyvatel lze vnímat tvorbu dětského hřiště. Obyvatelé lokality projevovali například rozporuplné pocity z vybudování dětského hřiště (oficiálně „herního plácku“). Na jednu stranu se shodovali na potřebnosti podobného zařízení v okolí a zmiňovali i skutečné efekty, které vybudování hřiště přineslo. Na druhé straně negativně vnímali nehostinnost prostředí, kde je hřiště vybudováno (subjektivně hodnotíme vzhled herního plácku jako: málo laviček, nedostatek zeleně, nedostatek stínu, depresivní prostředí, klec – viz obrázek 1). Nejistili jsme, že by v rámci výstavby hřiště proběhla nějakou formou diskuze s místními obyvateli, jakým způsobem si vzhled hřiště představují.



Obrázek 1: Dětský „herní plácek“ v ulici Zengrova

10.2 Vnímání lokality ze strany obyvatel SVL

Vnímání lokality jsme se částečně věnovali již v Rámečku 1 a 4, v této části bychom se na ně nicméně podívali v kontextu možností dalšího rozvoje lokality, zaměříme se tedy především na vztah respondentů k lokalitě a jejím obyvatelům.

Z rozhovorů jsme vyrozuměli, že z pohledu obyvatel lokality Zengrova je – necháme-li stranou výše popsanou stigmatizaci lokality ve vnímání veřejnosti – primárním problémem spíše než technický stav společenské klima v lokalitě. Minimální vztah obyvatel k lokalitě jako celku, stejně jako velmi omezená solidarita a pocit sounáležitosti mezi obyvateli vede k tomu, že se fungování základních komunitních institucí stává problematické. Toto se projevuje zejména:

- Neutěšený stav společných prostor.

Respondenti poukazovali na „počmáranost“ domovních chodeb, než proběhla nedávná výmalba, na až nehygienické podmínky ve společných prostorách sklepů a na ničení a krádeže vybavení ponechaného ve společných prostorách domu²⁸. S neutěšeným stavem společných prostor kontrastují často úpravné soukromé prostory bytů obyvatel.

- Omezená ochota zapojit se do komunitních funkcí a služeb.

Respondenti z lokality uvádějí, že ačkoli je pozice domovnice honorována, panuje všeobecná neochota tuto pozici zastávat. Podobně nabídka kroužku pro děti v místním komunitním centru vedla k situaci, že si „z toho začali dělat školku“, tedy že někteří obyvatelé se snažili nabídnutou službu pouze vytěžit a opomíjeli její komunitní rozměr.

- Společné problémy jako příčina sporů

Z výpovědí získaných během výzkumu, jsme získali dojem, že deklarované i nevyslovené společné zájmy mají pravděpodobně nižší prioritu než individuální a rodinné zájmy. Nejvýraznějším příkladem je chování dětí – jak bylo opakovaně zdůrazňováno, řada obyvatel lokality vnímá negativně chování dětí. I když „problematické“ děti nejsou spojovány s konkrétními rodinami, jejich chování je spíše příčinou sporů, než že by se dospělí obyvatelé snažili vzájemně podpořit ve snaze chování dětí usměrnit.²⁹ Část obyvatel se nicméně naopak snaží negativní vliv prostředí na děti omezit tím, že děti tráví co nejvíce času v bytech nebo mimo lokalitu (například u prarodičů).

- Omezená identifikace s ostatními obyvateli

Nesetkali jsme se s tím, že by respondenti o ostatních obyvatelích lokality mluvili jako o „my“. Naopak rozlišovali „my“ jako své blízké sociální kontakty a o ostatních obyvatelích mluvili jako o „oněch“. Podle vyprávění respondentů většinou od těch „oněch“ pramení většina problémů. Opakovaně jsme se dozvídali, že v příslušném vchodě vzájemné neshody a problémy nejsou tak silné nebo vyhrcoané, že jinde je to podstatně horší.

- Vytvoření negativního vnímání vyšší koncentrace Romů

Tento bod úzce odvisí s předcházející, je zde nicméně zdůrazňován etnický aspekt – ve výpovědích Romů, se kterými jsme hovořili, panovala shoda, že když bydlí hodně „našich lidí“ pohromadě, vede to k problémům. Podobné rozlišování se podle očekávání projevovalo i u neromských respondentů z lokality, ale do jisté míry bylo přítomné i ve vyjádření romských respondentů. U romských respondentů se však projevovalo i dělení na bílé, či „vaše“ a Romy, neboli „naše“.

Negativní společenské klima je obyvateli lokality vnímáno velmi intenzivně. Naopak ve výpovědích vesměs nebyli zmiňováni konkrétní viníci problémů, nesetkali jsme se se snahou svést vše na konkrétní rodinu³⁰ apod. Takové výpovědi však poněkud kontrastují s výpověďmi sociálních pracovníků, kteří označují konkrétní rodiny jako problematické. Nevíme přesně, proč k takovému rozporu ve výpovědích dochází, ale domníváme se, že ač vnější pozorovatel může získat dojem, že problémy způsobují konkrétní lidé, místní obyvatelé

²⁸ Anekdotické historky mluví o obyvatelích, kteří „dali plechovou stříšku z domu do sběru a pak se divili, že jim tam teče“.

²⁹ Jedna respondentka např. vypověděla, že se bojí napomenout děti, které přistihne při nějakých nepravostech, protože se bojí hněvu jejich rodičů

³⁰ Naopak jedna respondentka neromského původu si poskytla, že leckteří její vnuci se též nechovají zrovna příkladně, ačkoli u jiných vnuků je chování dobré.

se mohou domnívat, že problémy tak nějak vyvěrají sami z prostého faktu, že v lokalitě jsou koncentrování sociálně vyloučení lidé. Samotná existence „komunity“ je tedy vnímána jako velmi negativní jev. Dalším důvodem ovšem může být neochota obyvatel lokality kritizovat konkrétní sousedy v rozhovoru s výzkumníky, které potkali poprvé a u kterých si nemohou být jistí jak se získanými informacemi naloží.

10.3 Budoucnost a potenciál připravovaných opatření

Podle informací, které jsme získali v rámci evaluace (jejichž vypovídající hodnota je ovšem omezena metodologickými limity zvoleného přístupu a nelze je tedy zobecňovat) velká část obyvatel, a to zejména ti, kteří se do lokality přistěhovali v posledních letech, velmi touží přestěhovat se do jiné části Kolína (viz Rámeček 4).

Je zapotřebí si uvědomit, což se nám i potvrdilo při rozhovorech s obyvateli SVL, že v SVL nepanuje konsenzus ohledně vize budoucnosti lokality. Jestliže podobný nedostatek vizí může být přítomný v lecjaké lokalitě či společenství, u sociálně vyloučených obyvatel v jejich specifické sociální situaci s často různými vzájemně se posilujícími zdroji frustrace je nedostatek vize zejména v oblasti pozitivních opatření mnohem výraznější

I tak si ale myslíme, že ačkoli lokalita Zengrova se vyznačuje podobnými rysy sociálního vyloučení a chudoby, stále zde existuje potenciál vývoj zvrátit. Naopak, tento vývoj by představoval velmi významný aspekt z perspektivy řešení budoucnosti lokality (viz Rámeček 4). Pokud se podaří dlouhodoběji spojit místní obyvatele ve společném tvořivém úsilí, je jistě možné sociální úroveň lokality pozvednout. Pro to hovoří i vyjádření respondentů z oboru sociální práce, že vážnější sociálně patologické problémy nejsou zatím v lokalitě příliš rozšířené, například se nepotvrdilo napojení lokality na drogové problémy v blízkých Pečkách. Důkazem pro potenciální úspěch komunitní práce jsou výsledky komunitní práce o. s. Prostor, kterému se daří i přes výše zmíněnou kritiku udržovat fungující systém voleného domovnictví. Podobně se mu též daří organizovat veřejně prospěšné práce, ve kterých se mimo jiné uklízí i lokalita Zengrova.

Pokud se budeme obecněji ptát, jak podpořit rozvoj místní komunity, považujeme za podstatné dvě roviny, které by měly být úzce propojeny s doporučeními popsány v Rámečku 4 a částečně se s nimi prolínají. Na prvním místě by ze strany města bylo potřebné projevit snahu o zmírnění negativních symbolických významů spjatých s lokalitou Zengrova³¹, což není možné než prací na celkové proměně komunikace o lokalitě i s obyvateli lokality. Není vůbec přehnané, pokud takovou komunikační změnu, která se musí projevit ve všech ohledech působení města i jeho úřadů, označíme za hodnou intervence specializovaného expertního subjektu v oboru komunikace. Možná je takové řešení netradiční a ve světle jiných výdajů by se utrácení za změnu symbolických komunikačních významů

³¹ V rámci výzkumného týmu padaly návrhy i na zahrnutí lokality Zengrova např. do kulturních aktivit města (koncert romské kapely v rámci Kmochova Kolína nebo některého folklorního festivalu) nebo otevření sociálního podniku-kávarny.

jevilo jako nadbytečné, ale na druhou stranu v případě úspěchu by takový přístup znamenal vyřešení několika problémů zároveň. Se zlepšením image lokality Zengrova by se jistě snížil počet obyvatel zásadně nespokojených s životem v lokalitě, zároveň by se lokalita otevřela pro případné nové obyvatele nezátížené sociálním vyloučením.

Taková činnost by ale musela být návazně doprovázena další komunitní a aktivizační prací. Jak bylo zmíněno, v Zengrově ulici panovala mezi romskými respondenty shoda, že když bydlí hodně „našich lidí“ pohromadě, vede to k problémům. Jde o zajímavý kontrast s tím, že se podle respondentů-členů LP, kteří jsou s obyvateli Zengrovy ulice dlouhodobě v kontaktu, a podle situační analýzy, měla řada romských rodin původně aktivní zájem o nastěhování se do lokality. Původní vnímání komunity tedy nebylo a priori negativní, v určitém momentu (a to v relativně nedávném časovém horizontu) nicméně začala být místní komunita vnímána jen na základě negativního vymezení okolí s minimální vnitřní identifikací jejích obyvatel. Do značné míry lze předpokládat, že tento proces byl přímým důsledkem necitlivých a diskriminačních kroků města, jeho negativním dopadem se je nicméně všeobecná nedůvěra v potenciál komunitní spolupráce.

Na druhou stranu nejde tento proces označit za nezvratný, naopak při citlivém postupu lze vidět v lokalitě určitý potenciál pro komunitní práci, byť tento proces bude zřejmě pomalý a náročný. Vyslovení společných cílů v lokalitě a zkušenost úspěchu v jejich dosahování by dále usnadnila další aktivizaci komunity. A v neposlední řadě by aktivita s viditelnými výsledky přinesla alespoň některým místním obyvatelům naději, že by mohli žít tady a teď lépe. Pokud by se ovšem v případě lokality Zengrova stala jednou z priorit komunitní práce, je nutné, aby tyto kroky korespondovali s dalšími připravovanými aktivitami v rámci lokálního partnerství – zejména se „záslužný systém bydlení“ by v tom kontextu mohl působit velmi negativně.

10.4 Intervence Agentury v kontextu předchozího

Co se týče intervence Agentury, vnímáme jako problematické nízké zapojení obou sekundárních cílových skupin intervence, jak je vymezuje Agentura, tedy obyvatel SVL a veřejnosti.

10.4.1 Komunikace

Zároveň je nutné mít na paměti, že v této fázi výzkumu nebyla ještě veřejnost ani obyvatelé SVL podrobněji seznámeni s navrhovanými opatřeními, samotná opatření jsou teprve ve stádiu přípravy. Je proto obtížné předpovídat reakce, můžeme ale upozornit na problematické momenty, kde by reakce mohla být důležitá pro další vývoj aktivit v rámci lokálního partnerství.

Komunikační vakuum kolem lokálního partnerství (viz kapitola 7.2.2) je nicméně rizikem, pokud dojde k nějaké situaci vyžadující krizovou komunikaci, protože mohou chybět předem připravené základy komunikačních vztahů a terminologie. To se pak projevuje jednak

v nejistotě ohledně reakce veřejnosti na navržená opatření v situaci, kdy se tato opatření začnou veřejnosti přímo týkat, za druhé i v nejistotě ohledně vnímání potřebnosti konkrétních projektů ze strany obyvatel SVL.

10.4.2 Limity intervence shora

V lokálním partnerství se daří v Kolíně propojit místní instituce při hledání shora jdoucích řešení. Ovšem takovému přístupu může uškodit, pokud není doprovázen srovnatelně intenzivní prací při aktivizaci místních obyvatel. Domníváme se, a výsledky strategického plánování nás v tomto utvrzují, že intervence Agentury dobře svědčí zejména tvorbě opatření „shora“. Takový paternalistický přístup možná může obyvatelům SVL do určité míry vyhovovat (vždyť nakonec za socialismu byly díky podobnému paternalismu ze strany státu projevy sociálního vyloučení výrazně zmírněny). Zároveň ale může paternalistický přístup sociální vyloučení i prohlubovat. Na jednu stranu snižuje význam aktivity a odpovědnosti samotných obyvatel lokality. Zároveň dává přednost vertikálním sociálním vztahům před vztahy horizontálními, pěstováním vztahů mezi lidmi navzájem a vytvářením komunity.

Nedomníváme se však, že se zde pohybujeme v binární logice „bud“ a „nebo“, v případě sociálního vyloučení by se měly spíše oba přístupy doplňovat, tedy aktivita města by měla sloužit aktivizaci obyvatel lokality. Pokud se vrátíme k příkladu vybudování herního plácku, potřebnost jisté role obce, tedy přístupu „shora“, je zde zřejmá. Ovšem pokud zůstane pouze u iniciace aktivity shora a nepracuje se i s místními lidmi, těžko se „zdola“ může objevit spokojenost s projektem. Kdyby však vybudování herního plácku spojovalo aktivitu města i svépomoc obyvatel, byl by celkový obraz hřiště jistě příznivější, i kdyby se dospělo k podobnému výsledku, jaký můžeme v Zengrově ulici vidět dnes. Zkušenost práce na projektu by obyvatelům přímo zprostředkovala limity projektu³². Současná absence kontaktu s budováním hřiště, nahrává vytváření různých „klevet“, jak zase byla lokalita ošizena, tedy pomáhá vytvářet celkově nespokojené prostředí. Pokud se vrátíme k již zmiňované otázce rozvoje komunity, není v tomto ohledu přínos zapojení obyvatel v případě úspěšného projektu třeba vysvětlovat.

V případě SVL pak nedostatek participace může být vidět v plném světle dalších nepříznivých dějů v lokalitě. Z vyjádření města naopak byla zřetelná snaha přistupovat ke všem nájemníkům v obecních bytech se „stejným metrem“, nikoho negativně ani pozitivně nediskriminovat. Takový přístup ovšem významně opomíjí skutečnost, že komunikovat se všemi stejným způsobem je cesta, která nefunguje³³ a vede k diskriminaci těch, kterým zvolený modus komunikace činí potíže. Vzhledem k tomu, že v českém prostředí není veřejná diskuze mimo zaběhané samosprávné mechanismy (zasedání zastupitelstva) obvyklá, tedy se

³² Například proč musí být hřiště na vyasfaltované ploše, proč je málo laviček apod – připomínky, které zaznívaly během rozhovorů.

³³ Důkazem tohoto tvrzení budiž způsob práce v reklamě a oblasti komunikace s veřejností, kde se s ohledem na zvolenou cílovou skupinu pečlivě upravuje způsob vyjádření reklamního sdělení a další způsoby komunikace. V oblasti komerční komunikace je samozřejmě oproti komunální oblasti motivací přímý finanční zisk, což mnohé vysvětluje.

dá tvrdit, že se v inkluzivní formě vlastně vůbec neodehrává.³⁴ Pokud jsme se dříve zmiňovali o potřebě specifické formy komunikace s různými cílovými skupinami, tak v oblasti občanské participace jistě v SVL musíme používat zvláštní metody, neboť těch běžných (schůze zastupitelstva) mají obyvatelé SVL z různých důvodů problém se aktivně zúčastňovat.

Domníváme se, že důsledky paternalistického přístupu spojeného s omezenou prací s komunitou a absencí aktivizačních nástrojů mohou mít zásadní – negativní – dopady na dlouhodobé setrvávání současných obyvatel SVL v situaci sociálního vyloučení, eventuálně na jeho prohloubení. Pokud je obec vstřícná, dokáže touto cestou nabídnout cestu jednotlivcům, jak by se vlastními zásluhami mohli ze sevření sociálního vyloučení vymanit („záslužný systém“), pro řadu dalších, kteří nedosáhnou na určitá kritéria ovšem tento přístup může vést k dalšímu zhoršení jejich situace a v důsledku vést k další stigmatizace celé skupiny.

Strategický plán lokálního partnerství Kolín sice vyjadřuje v obecné rovině, že jeho cílem v budoucnu je, aby „*Lokalita Zengrova tvořila plnohodnotnou součást města, nebyla vnímána jako špatná adresa a její obyvatelé se zapojovali do života Kolína a pomáhali ho spoluutvářet*“, avšak není jasné, jak toto postavení takovým rapidním způsobem změnit oproti současnému stavu. Domníváme se, že „motivační dopad“ opatření represivního charakteru v rámci „záslužného systému“ nebude k dosažení vytyčeného cíle postačovat.

11 Závěry a doporučení

11.1 Shrnutí

Pokud se podíváme na intervenci Agentury na Kolínsku jako celek, lze ji jednoznačně označit jako přínosnou a smysluplnou. Práci lokálního konzultanta hodnotíme velmi pozitivně, zejména vyzdvihujeme velmi rychlé rozjetí pracovních skupin, vysokou míru zapojení jejich účastníků i rychlou přípravu strategického plánu. I při poměrně krátké době působení Agentury se v případě Kolína podařilo nejen propojit většinu klíčových aktérů, ale určitým způsobem i změnit přístup k řešení problematiky SVL. Díky intervenci Agentury se nejen výrazně zlepšila komunikace a výměna informací mezi jednotlivými aktéry, ale především, jak zdůrazňuje řada respondentů z členů LP, je celá problematika vnímána jako komplexnější problém a v tomto smyslu je k ní i přistupováno.

V současnosti jsou kromě lokálního konzultanta motorem lokálního partnerství členové čtyř pracovních skupin, kteří se dohodli na strategických cílech a konkrétních opatřeních, které jsou zahrnuty ve Strategickém plánu. Všichni členové pracovních skupin, kteří byli kontaktováni v rámci evaluačního výzkumu, vyjádřili zásadní spokojenost se zapojením

³⁴ Pokud třeba pro nás samotné není takový nedostatek participace problémem, neboť v zastupitelstvu obvykle naše zájmy v zásadě hájí, musíme si uvědomit, že obyvatelé sociálně vyčleněné lokality mají mnohem menší napojení na zastupitelstvo a městské instituce, v jejich očích jsou navíc často ti problémoví

města Kolína do projektu lokálního partnerství. Jednotliví členové zmiňovali přínos v zasíťování aktérů a institucí, ve výměně informací, dále byla vyjadřována potřeba věnovat více pozornosti problému sociálního začleňování a možnost získávat informace o zkušenostech z jiných měst. Zároveň je ale nutné konstatovat, že existují značné rozdíly v efektivnosti jednotlivých pracovních skupin. Nejintenzivnější je spolupráce v pracovní skupině pro bydlení, která formulovala poměrně ambiciózní strategii pro proměnu lokality Zengrova, v současné době vnímanou v Kolíně jako romské „ghetto“. Jako jeden z faktorů, který ovlivňuje úspěch pracovních skupin a jejich strategií, se jeví přímá účast politické reprezentace na lokálním partnerství. Účast zvolených reprezentantů by ostatním členům signalizovala důraz na důležitost této práce, pomohla rozhybat situaci v případě konfliktu zájmů mezi zastoupenými institucemi a snížit riziko, že opatření ze strategického plánu skončí v šuplíku z důvodu chybějící politické podpory.

Další důležitou otázkou, které se věnovala tato zpráva, je volba správné strategie pro komunikaci s veřejností. Vzhledem k tomu, že lokální partnerství je stále na začátku a většina opatření se zatím připravuje, může se zdát pochopitelné, že komunikace strategických cílů a konkrétních opatření na veřejnost nebyla považována místními aktéry za prioritu. Mohou se za tím ale skrývat i jiné důvody, jako například nejednotný postoj politického vedení města vůči působení Agentury a vůči lokálnímu partnerství nebo obava před nepopulárností kroků, které jsou veřejností vnímány jako „proromské“. Zkušenosti z jiných měst, kde byli v některých případech místní politici překvapeni silou odporu místních obyvatel, svědčí o důležitosti systematické komunikace s veřejností. Město a Agentura by měly předcházet situacím, kdy je komunikační strategie zvolena narychlo v reakci na neočekávaný protest, který může často být spojený se šířením zkreslených informací. Vidíme v tom nejenom slabý bod práce lokálního partnerství, ale celkově i oblast, kde by Agentura měla zlepšit své kompetence.

Třetí a poslední otázkou, které se chceme v tomto závěru věnovat, je účast obyvatel ohrožených sociálním vyloučením na rozhodování o volbě různých opatření a na realizaci těchto opatření. Agentura zaměřuje svou intervenci primárně na reprezentanty místní administrativy a na politické vedení obce. Už kvůli omezeným kapacitám lokálního konzultanta nepočítá metodika intervence s jeho působením přímo v terénu. Obyvatelé SVL jsou sice na jednání pracovních skupin vítáni, avšak do velké míry úřední charakter těchto jednání vyžaduje specifickou připravenost a angažovanost, kterou nelze od většiny obyvatel SVL, jako ostatně ani od většiny obyvatel jinde v Česku, očekávat. I když je přístup Agentury v souladu s českou úřednickou tradicí, ve které není participace občanů stále příliš silně zakotvena, autoři této zprávy se domnívají, že intervence by byla kvalitnější, kdyby obsahovala i mechanismy posilující možnost obyvatel podílet se na realizaci změn. Domníváme se, že by to ze strany místních obyvatel pomohlo zlepšit přijetí změn a identifikování se s těmito změnami.

11.2 Doporučení

Všeobecná doporučení

- *Jedním z důvodů pozitivního vývoje a dynamické práce ve skupině bydlení je aktivní účast politické reprezentace města. Bylo by velmi žádoucí, aby i v ostatních pracovních skupinách působil někdo z vedení města.*
- *Vytvořit strategii pro komunikaci s veřejností v běžných podmínkách i v krizových situacích*
- *Sdílíme názor města, že je důležité úspěšně prosadit alespoň některá opatření Strategického plánu, aby plán získal více na důvěryhodnosti. Vzhledem k závislosti mnoha opatření na grantových možnostech z externích zdrojů zdá se být rozumné včas navrhnout další aktivity a identifikovat další oblasti, na jejichž řešení by se mělo lokální partnerství podílet.*
- *V současné fázi jsou obyvatelé SVL jenom ve velmi omezené míře zapojeni do aktivit lokálního partnerství. Bylo by žádoucí zvážit zavedení nových metod (kombinace komunitní práce s tvorbou pracovních míst, mikrogranty pro komunitní iniciativy, podpora vzniku neformálních skupin nebo NNO, atp.), které by umožnily obyvatelům sehrát aktivnější roli při řešení problémů sociálního vyloučení.*

Doporučení pro rozvoj lokality Zengrova

- *Doplnit strategii v oblasti bydlení o strategii pro zlepšení vzhledu lokality Zengrova a pro změnu vnímání lokality veřejností (např. investice do veřejného prostranství, vytvoření sociálního podniku, revitalizace fasád domů, apod.). Ověřit možnosti jak tento cíl propojit s aktivizací obyvatel, s tvorbou pracovních míst a terénní sociální prací.*
- *Vytvořit strategii a nástroje pro získání „bezproblémových“ nových nájemníků (přednostně z majority) pro volné a v budoucnosti uvolněné byty v lokalitě Zengrova, nástroje prakticky otestovat (jako například spolupráci s realitními kanceláři, výrazné slevy na nájemném, identifikaci možných cílových skupin).*
- *Představa města, že účastníci záslužného systému nezískají žádný nárok na možnost odstěhování, je problematická. Navrhujeme integraci takového nároku do modifikovaného systému přidělování obecních bytů, který by umožnil zohlednit kapacitní limity městského bytového fondu a zároveň zajistil, že úspěšní kandidáti získají v dohledné době byt.*
- *Stanovit včas jakým způsobem město bude ověřovat oprávněnost případných stížností obyvatel domů na nové romské nájemníky vyšlé ze „záslužného systému“.*
- *Vypracování alternativních scénářů pro řešení situace nejvíce problematických rodin (např. získání vhodného objektu a jeho svépomocná rekonstrukce)*
- *Částečná privatizace bytového fondu může realizaci projektu vážně ohrozit, protože omezuje počet dostupných náhradních bytů mimo lokalitu Zengrova. Z pohledu lokálního partnerství je žádoucí s další privatizací obecních bytů čekat alespoň do ukončení transformace lokality Zengrova.*

Doporučení ve vzdělávání

- *Konkurence mezi školami vedla v Kolíně ke snahám škol o specializaci výuky a jednotlivých tříd, což může být bohužel spojené se značnou sociální segregací. Protože rodiče ve finanční nouzi většinou nemají možnost získat sociální podporu na nákup potřebných pomůcek a kurzů ve sportovních, hudebně orientovaných a dalších třídách, dochází ke koncentraci dětí ze sociálně slabších rodin v nesespecializovaných třídách. Podle informací získaných během výzkumu bývá volba specializovaného vzdělávání v některých případech vnímaná ze strany neromských rodičů jako strategie pro omezení kontaktů jejich dětí s romskými dětmi. Doporučujeme věnovat takovým tendencím větší pozornost s cílem vytvoření strategie pro prevenci sociální segregace. Vhodnými nástroji může být vytvoření smíšených tříd (kde jenom část třídy je specializována), vytvoření nabídky bezplatných specializací, vytvoření systému stipendií pro nadané děti ze sociálně slabších rodin (případně i na základě sponzorství).*
- *Odbor školství MÚ by měl ve spolupráci s Agenturou vytvořit systém, který umožňuje dlouhodobě monitorovat sociální složení studentů ve školách a třídách (včetně prognózy složení v následujících letech). Není ovšem žádoucí otázku složení žactva omezit na otázku podílu studentů s romskou národností či etnicitou. Indikátorem může například být bydliště rodičů, země původu rodičů, znalost češtiny rodiči, znalost češtiny dítětem, příjmová skupina rodičů, rodinný stav rodiče apod.*
- *Je ke zvážení, zda spádovost žáků do škol musí fungovat podle teritoriálně definovaných obvodů, nebo jestli je možné vymyslet jiný systém, který by vycházel z teritoriální blízkosti školy k bydlišti žáka, ale zároveň zohlednil snahu o míšení žáků s různorodým sociálním a kulturním zázemím.*

Oblasti pro další práci lokálního partnerství

- *I když současné zaměření se na lokalitu Zengrova se díky obecnímu vlastnictví bytů zdá být rozumnou volbou, nemělo by lokální partnerství apriori rezignovat na řešení jiných problémů sociálního vyčleňování ve městě. Jedním z nejpálčivějších problémů jsou ubytovny, kde žije velký počet občanů bez přístupu k jiné formě bydlení. Jako první krok navrhujeme detailnější zmapování situace v ubytovnách, co se týče složení jejich obyvatel (původ, rodinný stav, místo trvalého i předchozího bydliště, občanství, ekonomický stav, věk, osobní preference a představy o budoucím bydlení). V situaci, kdy město Kolín ztrácí měsíčně velké finanční sumy kvůli neobsazeným obecním bytům na sídlišti TPCA, je ke zvážení, jestli by město nemělo nabídnout část volných bytů jako dočasné bydlení vybraným osobám, které v současnosti bydlí v soukromých ubytovnách. Mohl by například být nastavený podpůrný systém podle vzoru záslužného systému z lokality Zengrova, který by zohledňoval faktory jako sociální potřebnost, rodinný stav, délka a charakter vztahu ke městu Kolín apod. Postupná integrace osob z ubytoven do normálního bytového fondu je žádoucí i kvůli značnému riziku, které plyne z možných změn státní legislativy v sociální oblasti, což by mohlo vést ke skokové ztrátě zájmu provozovat ubytovny ze strany podnikatelů v oblasti ubytovávání sociálně slabých. Zaměření na lokality, které nejsou vnímány jako „romské“, by navíc mohlo zlepšit vnímání Agentury v očích veřejnosti.*

- Vytvořit koncepci pro zlepšení technického stavu a vzhledu „domu hrůzy“ v ulici Školské (formou projektu, který zároveň vytvoří pracovní příležitosti pro obyvatele domu).
- Město Kolín má smlouvu s firmou AVE na úklid veřejných prostranství, kterou minulé vedení města uzavřelo na neobvykle dlouhou dobu 30 let. Podle indicií získaných během rozhovorů je smlouva nastavena nevýhodně, neobsahuje například efektivní sankční mechanismy při nedostatečně kvalitně odváděné práci. Podle některých respondentů jsou navíc veřejná prostranství v Kolíně uklizena viditelně méně kvalitně než v jiných městech. Neobvykle dlouhá doba trvání smlouvy je těžko obhajitelná, protože svazuje ruce současnému i budoucímu vedení města po několik volebních období. Komunální úklid přitom není prací, která by vyžadovala extrémně vysoké počáteční investice. Z pohledu sociální integrace ztratily místní instituce díky smlouvě s firmou AVE možnost nabídnout sociálně zranitelným osobám možnost vykonávání úklidových prací. Z těchto důvodů rozhodně doporučujeme městu pečlivě ověřit, zda při uzavření současné smlouvy byly plně dodrženy zákony a zda smlouva samotná není v rozporu s právními normami. Město by mělo zjistit i výši případného penále a další finanční rizika v případě jednostranné výpovědi smlouvy a na základě těchto informací zvážit vypovězení smlouvy.

Situační analýza

- **Upravit zadání situační analýzy (viz kap 5.1) – zvážit dvě varianty:**

1. Zlepšení SA s podobnou intencí jako doposud:

- Cílem je tvorba situační analýzy města / regionu / lokality (podle lokálních potřeb), která má jasný důraz na situaci sociálně vyloučených a vychází především z informací získaných přímo od sociálně vyloučených osob / osob ohrožených sociální exkluzí (v případě teritoriálně definovaných SVL včetně pohledu blízkých sousedů) a (existují-li) nezávislých odborníků, kteří mají zkušenost se situací v obci, ale nepodíleli se přímo na aktivitách samosprávy. Autoři zprávy by měli informace získané takovým způsobem ověřit v rozhovorech se samosprávou, respektive srovnat či konfrontovat pohled obyvatel SVL s pohledem města.
- Přesná definice obsahu studie by měla zohlednit, jaké další studie lokality či města už existují (prevence duplicity)
- Studie by neměla mít encyklopedický charakter, ale soustředit se na klíčové otázky. Pro zaručení vhodného zaměření SA doporučujeme Agentuře definovat seznam klíčových oblastí a otázek, které by studie měla zohlednit. Například:

OBLAST	Klíčové otázky	Typický primární zdroj informace
Bydlení	1. Rozvoj městského bytového fondu od roku 1990 2. Cenová úroveň bytů (městských, soukromých)	1. obyvatelé SVL, odbor bydlení / správa majetku, neziskové organizace, média

	3. <i>Existence opatření pro skupiny se speciálními sociálními potřebami</i> 4. <i>Pohled městských politiků na sociální bydlení</i> 5. <i>Role nestandardních a nouzových forem bydlení (ubytovny, holobyty)</i> 6. <i>Mechanismy pro distribuci městských bytů</i> 7. <i>Další plány města v oblasti bytové politiky</i> <i>atd.</i>	<i>atd.</i>
--	---	-------------

2. *Série menších studií*

V případě Kolína si lokální konzultant na počátku vytvářel vlastní obraz o sociální problematice ve městě. Na základě rozhovorů s klíčovými osobami vznikla krátká analýza, která identifikovala klíčové otázky. Je ke zvážení, jestli by první situační analýza nemohla vzniknout takovým způsobem. Ušetřené prostředky by mohly být využity pro výzkumné potřeby vzniklé až během realizace partnerství (například detailnější analýza bydlení, školství aj.).

▪ ***Participace a aktivizace osob ohrožených sociální exkluzí***

Hlavní cílovou skupinou Agentury pro intervenci jsou místní politici, úředníci, sociální pracovníci apod., které se Agentura daří stávajícími metodami poměrně efektivně oslovit. Na základě zkušenosti z Kolína vidíme slabé stránky spíše ve vztahu k sekundárním cílovým skupinám, což jsou na jedné straně obyvatelé ohrožení sociální exkluzí a na druhou stranu místní veřejnost. Ve vztahu k obyvatelům SVL a dalším osobám, které jsou ohroženy sociálním vyloučením, doporučujeme zvážit kladení většího důrazu na praktiky participace a aktivizace. Nemusí se jednat o aktivity, které realizuje přímo lokální konzultant, ale spíše o nástroje a principy, které může LK představit a propagovat v rámci LP a pracovních skupin a které mohou být aplikované v rámci terénní sociální práce a v dílčích projektech. I když to rozhodně není jednoduchá cesta, která by vedla ihned k úspěchům, mělo by být cílem intervence Agentury posílit schopnost této cílové skupiny k samoorganizaci a samostatnosti. Nástroje, které byly v jiných projektech úspěšně použity pro takové cíle, jsou například mikrogranty a podpora vzniku neformálních (nebo samozřejmě i formálních) sdružení.

▪ ***Mediální a komunikační strategie pro vztah s veřejností***

Jedním z největších rizik pro úspěch Agentury je vznik lokálního odporu proti plánovaným opatřením. Odpor může přijít jak z řad politiků, tak z řad občanů. Zdá se, že jednou ze strategií jak se v komunální politice řeší nepopulárnost opatření ve prospěch sociálně vyloučených osob, je o takových opatřeních příliš nemluvit. Je však otázkou, jestli se jedná o efektivní řešení, a je zřejmé, že takový přístup je spojený s určitými riziky (opONENTI mohou představou veřejnosti o plánovaných opatřeních manipulovat; veřejný odpor může být překvapě intenzivní aj.). Zároveň je v takovém případě hůře možné prezentovat výsledky úspěšné intervence. Na druhou stranu je samozřejmě pravda, že v určitých případech je možné prosadit pozitivní změny bez účasti veřejnosti. Kdy je která strategie na místě? Jakým způsobem lze zvýšit atraktivitu pozitivně formulovaných otázek sociální integrace u místních voličů? Nejsme si jistí, do jaké míry je Agentura v současné době schopná místním politikům v otázkách komunikace kompetentně radit.

Předpokládáme, že pro Agenturu by bylo užitečné získat (na základě analýzy zkušeností z minulých a současných partnerství, na základě šetření veřejného mínění, na základě odborného poradenství ze strany odborníků na PR) informace k otázkám jako:

- Na jaké problémy reaguje veřejnost nejcitlivěji?
- Kdo typicky organizuje odpor? Lze tomu přejít včasnějším zapojením těchto osob?
- Jaká jsou rizika aktivnější komunikace s veřejností?
- Jak lze pozitivně ovlivnit obraz místních Romů či pohled na lokální partnerství v místních i národních médiích?
- Jaké druhy projektů či jaké oblasti intervence ve prospěch Romů jsou naopak vnímány jako méně kontroverzní nebo dokonce jako populární?
- Které argumenty o tom, že intervence je vlastně ku prospěchu všech obyvatel, jsou pro veřejnost akceptovatelné?
- Jaké druhy výsledků jsou vnímány jako ukázky úspěšné intervence?
- Lze identifikovat určité chyby v mediální práci, které opakovaně vedly ke ztroskotání projektů?
- Které komunikační kanály jsou v lokálním kontextu klíčové?
- Mají lokální politici a úředníci zájem o mediální školení?

Zajímavá by v tomto kontextu mohla být i identifikace a dokumentace dobrých praxí z českých měst a ze zahraničí.

- *Během evaluace lokálních partnerství v Kolíně a na Mělnicku se opakovaně objevily nápady pro aktivity, které by zaměstnanci a vedení Agentury třeba uvítali, ale které nejsou slučitelné s formálním postavením Agentury a s pravidly pro čerpání peněz ze státního rozpočtu. V Kolíně může být příkladem myšlenka hodnotitelkého týmu zorganizovat program mikrograntů jako nástroj pro aktivizaci osob ze SVL. Rodila se myšlenka posláni Agentury podporovat založením dalšího subjektu s jinou právní subjektivitou, který má oficiální cíl podporovat integraci sociálně vyloučených v obcích, kde působí Agentura a který také s Agenturou úzce spolupracuje. Mohlo by se například jednat o soukromoprávní nadaci či neziskovou organizaci, nebo o vznik*

speciálního fondu v rámci stávající organizace. Iniciativa pro založení také podpůrné organizace by mohla například přijít od zaměstnanců Agentury, členy by mohly být i města, ve kterých Agentura působila. Prostředky by mohly například pocházet od komerčních donorů ve městech, kde Agentura působí. Cílem by bylo neztratit akceschopnost v momentech, když určitá (například humanitární) intervence je velmi žádoucí, ale je velmi obtížné najít subjekt, který by takovou intervenci mohl provést nebo financovat.

- *Evaluace v Kolíně ukázala, že rozmístění dětí ze sociálně slabších rodin mezi školami a třídami uvnitř škol je důležitým tématem. Zároveň se ukázalo, že místní aktéři čelí vážným metodologickým problémům s měřením současného stavu, které souvisleji s ochranou osobních údajů a komplikovanou problematikou dat zachycujících etnicitu. Předpokládáme, že takové problémy se najdou i v jiných městech. Otázku jak definovat a měřit diverzitu či koncentraci sociálně vyloučených ve školách považujeme za velmi zásadní. Jedná se ale o otázku, jejíž zodpovězení podle našeho názoru přesahuje kapacity jednoho lokálního partnerství. Bylo by velmi vhodné, kdyby se do diskuze o vytvoření metodiky pro podobné srovnání výrazně zapojila i Agentura.*
- *Vítáme současné snahy o určitou změnu profilu Agentury, které symbolizuje vynechání slov „v romských lokalitách“ z názvu Agentury. Dlouhodobě je pro Agenturu stigmatizující, když je díky svému zaměření vnímána jako instituce, která pracuje jenom ve prospěch Romů. Jak bylo diskutováno v textu, je i zaměření na lokality spíše problematické, protože fenomén sociálního vyloučení nemusí nutně být spojený s prostorovou segregací. Doporučujeme vždy rozhodnout na základě analýzy místní situace a preferencí lokálních partnerů, do jaké míry teritoriální, sociální či etnické zaměření intervence odpovídá místní situaci.*

Apendix

Příloha 1: Logika intervence Agentury v Kolíně

PROBLÉM	VSTUPY	VÝSTUPY	ZÁMĚR
<i>Nadřazený problém:</i> Obec neplní svou funkci vůči části místních obyvatel			
<i>1. specifický problém:</i> Neznalost problematiky (na komplexnější rovině) ze strany obcí	Mapování (analytická práce)	Relevantní vstupní analýza využitelná do budoucna a přinášející nové informace nad rámec existujících znalostí	Lepší znalost problémů pro formulaci strategie
PŘEDPOKLADY	- kvalitní analytická práce, - obsahově relevantní - validita (vyváženost perspektiv - napojení na druhotnou cílovou skupinu (osoby v SVL)) - Vstupní analýzu dostanou včas všichni členové LP - Informace jsou prezentovány srozumitelnou formou - Obec je zvyklá rozhodovat na základě dat		
<i>2. specifický problém:</i> - Rozpory lokálních aktérů v perspektivě a cílech ve vztahu k situaci, - slabá komunikace mezi aktéry; - partikulární zájmy jednotlivců	identifikace klíčových osob a institucí, tvorba LP (a následně PS)	setkávání lokálního partnerství (LP) / pracovních skupin (PS)	Koordinovaný a strategický přístup všech aktérů

PŘEDPOKLADY	- <i>identifikace všech klíčových aktérů, institucí, organizací</i> - <i>ochota aktérů se zapojit</i> - <i>kompetentní osoby v institucích</i> - <i>čas, ochota a podpora ze strany své instituce/firmy,</i> - <i>vnímání LP ze strany aktérů jako priorita,</i> - <i>inkluzivita LP (rovnost v LP)</i> - <i>kvalitní vedení/facilitace setkávání,</i> - <i>pravidelnost a pravidelná účast aktérů, personální kontinuita</i> - <i>funkční velikost orgánů partnerství</i>		
3. <i>specifický problém:</i> absence motivace pro řešení problematiky	identifikace klíčových osob a institucí, tvorba LP (a následně PS)	setkávání lokálního partnerství (LP) / pracovních skupin (PS)	Zvýšení motivace všech klíčových aktérů
PŘEDPOKLADY	1. <i>Identifikace jednotlivých členů LP s:</i> 2. <i>spoluprací obcí s Agenturou</i> 3. <i>prioritními problémy</i> 4. <i>metodikou</i> 5. <i>svojí rolí a odpovědností</i> 6. <i>Přesvědčivý lokální konzultant, který má dostatečné kapacity a je schopen být facilitátorem</i>		
4. <i>specifický problém:</i> Nevyvinutost intervenčních nástrojů	poskytování know-how	Zefektivnění politik a nástrojů města	Město využívá efektivnější nástroje pro integrace obyvatel sociálně vyloučených lokalit
PŘEDPOKLADY	- <i>ochota učit se a implementovat novinky,</i> - <i>metodická podpora od Agentury (mít relevantní know-how, příklady dobré praxe?)</i> - <i>schopnost Agentury (expertů)/konzultanta přesvědčit účastníky LP o efektivitě spolupráce</i>		
5. <i>specifický problém:</i> Obce nereagují na problém sociální exkluze / vznik	koordinace tvorby strategického plánu	Strategický plán (SP)	Vznik SP, který je součástí politiky města, je finančně zaštiťen, zajištěna

vyložených lokalit na základě chyb ve strategiích obcí Chybějící celková koncepce a strategie			kontinuita i při změně politického vedení
PŘEDPOKLADY	5. podpora ze strany vedení města 6. prostor pro zaznění všech hlasů, 7. lokální konzultant by měl facilitovat diskuzi tak, aby se plánování někam posouvalo, 8. aktivní účast všech (např. finanční odbor města) 9. realističnost 10. odsouhlasení finálního plánu městskou reprezentací		
<i>specifické předpoklady Kolín – Oblast bydlení</i>	<i>viz zvláštní logický rámec „teorie změny“</i>		
<i>Specifické předpoklady Kolín - Oblast zaměstnávání</i>	1.1.1 - 40 osob - relevance ve vztahu k potřebnému rozsahu intervence - zájem cílové skupiny - použitelnost projektu pro další zaměstnávání podpořených osob 1.1.2 - dostupnost zdrojů projektového financování 2.1.1 - zájem potenciálních zaměstnavatelů - zájem cílové skupiny - efektivní využití motivačních nástrojů 2.1.2 - nalezení vhodného a udržitelného podnikatelského modelu 3.1.1 - udržení komunikačního rámce - zájem zaměstnavatelů		

	- zájem cílové skupiny - adekvátnost motivačního mechanismu pro cílovou skupinu		
Specifické předpoklady Kolín - Oblast vzdělávání a volný čas	1.1.1 - souhlas škol - souhlas rodičů - proveditelnost z pohledu dopravní dostupnosti 1.2.1 - zájem škol 1.3.1 - finanční zajištění projektu - ochota učitelů podílet se		
Specifické předpoklady Kolín - Oblast sociálně patologické jevy a sociální služby	1.1.1 - zájem policie o školení - přijetí projektu k financování - zájem aplikovat nové poznatky 3.1.2 - přijetí projektu k financování - zájem klientů		
6. specifický problém: Nevyužití možnosti finanční podpory z	poradenství pro čerpání	Projekty	Projekty umožňují městu realizovat dílčí části strategické

programů EU a dalších zdrojů			vize
PŘEDPOKLADY	- musí být zdroje, o které lze žádat, - kapacity na psaní žádostí, - schopnost najít společné cíle,		

Příloha 2: Logika plánované intervence – Bydlení lokalita Zengrova

PROBLEM	VSTUPY	VÝSTUPY	ZAMĚR
<i>Nadřazený problém:</i> Koncentrace velkého množství sociálně vyloučených Romů v lokalitě Zengrova.			
<i>1. specifický problém:</i>	- Systém (Záslužný systém	- Obyvatelé lokality využijí	- Zeštíhlení lokality, vytvoření

Obyvatelé „Zengrovky“ nemají možnost se stěhovat jina.	bydlení mimo lokalitu)	možnost Systému a přestěhují se jina	alternativní možnosti odstěhovat se
PŘEDPOKLADY	- zájem obyvatel SVL - splnitelnost kritérií pro zapojení se do Systému - město bude disponovat potřebným množstvím bytů (politická prosaditelnost, vůči novým sousedům i ostatním čekatelům na byty) - politická vůle ze strany města		
2. specifický problém: Přítomnost problematických sousedů v SVL	- Systém (Záslužný systém bydlení mimo lokalitu) – jeho represivní část - Sociální práce (TP a SAS)	- Obyvatelům s dlouhodobými a opakovanými problémy v sousedském soužití bude ukončena nájemní smlouva bez náhrady	- Zeštíhlení lokality, zlepšení pověsti lokality včetně snížení motivace stěhovat se jina pro část obyvatel
PŘEDPOKLADY	- identifikace osob - možnost vystěhování (postihu) - dostupnost projektového financování - disponování alternativami pro vystěhování		

Příloha 3: Struktura rozhovorů s členy PS

a) Úvod: Osobní profil a město

Nr.	Otázka	Pomocný nástroj	Lokální konzultant	Starosta	Vedoucí odborů MÚ	školy	městská policie	Úřad práce	Prostor o.s.	Ostatní	Obyvatelé SVL
1	- Funkce			X	X	X	X	X	X	X	
2	- Jak dlouho se věnujete tématům, které jsou spojené s otázkou sociálně vyloučených obyvatel										
3	- V kterém momentu jste se dostal poprvé do styku s Agenturou / lokálním partnerství										

b) Situace v Kolíně										
4	▪ (Historické, politické) příčiny vzniku současných problémů na místní úrovni?		X	X	X	X	X	X	X	
5	▪ Jak důležitý je podle Vás tento problém z celoměstského pohledu?	Škála: 1 – zanedbatelný		X	X	X	X	X	X	X
6	▪ Jak obec reagovala na vznik problémových lokalit?	2 – nevýznamný		X	X		X		X	X
7	▪ Jak dobře je (a byl před zahájením partnerství) problém zmapovaný ze strany obce? (vývoj počtu obyvatel ohrožených sociálním vyloučením, prostorová hranice lokality, vlastnictví budov, kriminalita, školní docházka, sociální situace obyvatel)	3 – spíše nevýznamný 4 – významný 5 - velmi významný	X	X	X	X	X	X	X	X
8	▪ Jakými nástroji disponuje obec pro řešení problematiky	konkretizovat podle odboru		X	X					

Motivace obce pro spolupráci s Agenturou											
9	Do jaké míry existovala představa o tom, jak Agentura funguje?			X	X	X	X	X	X	X	
10	Jaky jsou osobně Vaše představy (představy obce) o tom, co město může díky partnerství získat?			X	X	X	X	X	X	X	
11	Už se díky partnerství něco konkrétně změnilo?			X	X	X	X	X	X	X	

b) Hodnocení spolupráce s Agenturou

Nr.	Otázka	Pomocní nástroj	L o k á l n í k o n z u l t a n t	S t a r o s t a	V e d o u c í o d b o r ů	š k o l y	m ě s t s k á p o l i c i e	Ú ř a d p r á c e	P r o s t o r . s .	O s t a t n í	O b y v a t e l é S V L
1	- Je situační analýza (SA) kvalitní analytickou prací?	Škála: 1 – nepoužitelný 2 – 3 – 4 – 5 - velmi užitečný	X	X	X	X	X	X	X	X	NP
2	- Je SA obsahově relevantní?		X	X	X	X	X	X	X	X	
3	- Jsou perspektivy v SA vyvážené?		X	X	X	X	X	X	X	X	
4	- Dostali vstupní analýzu všichni členové LP včas k dispozici?		X	X	X	X	X	X	X	X	
5	- Jsou informace prezentovány srozumitelnou formou?		X	X	X	X	X			X	
6	- Je obec zvyklá rozhodovat na základě dat?		X	X	X				(X)	(X)	
7	- Podařilo se identifikovat všechny klíčové aktéry, instituce a organizace?		X	X					X	X	NP
8	- Byli aktéři ochotní se zapojit?		X	X	X	X	X	X	X	X	
9	- Mají oslovené osoby čas a ochotu + podporu ze strany své instituce/firmy ?		X	X	X	X	X	X	X	X	
10	- pravidelnost a pravidelná účast, personální kontinuita										

11	- <i>Je LP vnímané jako priorita?</i>	Nepřímý dotaz	X	X	X	X	X	X	X	X	
12	- <i>inkluzivita LP (rovnost v LP)</i>	Nepřímý dotaz	X	X	X	X	X	X	X	X	
13	- <i>vedení/facilitace setkávání,</i>										
14	- <i>velikost skupin</i>										
15	<i>Identifikují se jednotliví členové LP se:</i>	Nepřímý dotaz									
16	7. <i>spoluprací obce s Agenturou</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
17	8. <i>problémy</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
18	9. <i>metodikou</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
	10. <i>svojí rolí a odpovědností</i>		X	X	X	X	X	X	X	X	
19	<i>Je lokální konzultant vnímán jako přesvědčivá osoba?</i>	Nepřímý dotaz		X	X	X	X	X	X	X	X
20	<i>Má lokální konzultant dostatečné kapacity?</i>	Nepřímý dotaz	X	X	X	X	X	X	X	X	X
21	11. <i>Má vznik strategického plánu (SP) podporu ze strany vedení města?</i>		X	X	X	X	X		X		NP
22	12. <i>Dostaly všechny hlasy prostor? Facilitoval koordinátor diskuzi tak, aby se plánování posouvalo kupředu?</i>		X	X	X	X	X	X		X	X
23	13. <i>Je SP koordinován i s finančním odborem města?</i>		X	X	X						
24	14. <i>Je SP realistický?</i>		X	X	X	X		X	X		

25	15. Odsouhlasila městská rada a zastupitelstvo finální plán? Do jaky míry se jednalo o kontroverzní rozhodnutí?		X	X							
26	SP Kolín – zaměstnání - Jaký je poměr mezi potřebou a nabídkou (40 podpořených osob)?	Dotaz	X		(X)			X	X		X
27	- Budou obyvatelé SVL mít zájem o nabídku?		X		X			X	X		X
28	- Zlepší zkušenosti získané v projektu šance pro osoby ze SVL získat stabilní zaměstnání?										
29	- Budou zdroje pro projektové financování dostupné?										
30	- Budou potenciální zaměstnavatelé mít zájem o absolventy programu?										
31	- Existují efektivní nástroje?										
32	- Podaří se vymyslet vhodný a udržitelný podnikatelský model?										
	SP Kolín – oblast školství										
33	- Budou školy souhlasit?										
34	- Má plán silnou politickou podporu?		X	X	(X)	X			X		X
35	- Budou rodiče romských dětí souhlasit?										
36	- Bude to z geografického / dopravního pohledu proveditelné?										
37	- Budou učitelé chtít zúčastnit se školení?										
38	- Budou na školení peníze?										
39	- Budou učitelé uvolnění svými řediteli?										

	SP Kolín – policie										
40	- Bude policie mít zájem o školení?		X	X	(x)		X		X		
41	- Budou projekty přijaty k financování?		X	X	)		X		X		
42	- Budou policisté aplikovat nové poznatky získané vyškolením?		X	X	(x)		X		X		
43	- Existuje politický zájem o změny v přístupu policie?		X	X	(x)		X		X		
					(x)						
	SP Kolín – finanční poradenství										
44	- Budou projekty přijaty k financování?		X		(x)				X		X
45	- Budou klienti mít zájem o poradenství?		X		(x)				X		X
46	- kapacity na psaní žádostí,		X	X	X						
47	- schopnost najít společné cíle,		X	X	X						
-	-										

a) Hodnocení Projekt bydlení

	Otázky	Pomocný nástroj	L o k a l n í k o n z u l t a n t	S t a r o s t a	B y t o v ý o d b o r	J í n ý o d b o r	š k o l y	m ě s t s k á p o l i c i e	Ú ř a d p r á c e	P r o s t o r . s .	Z b y t e k	O b y v a t e l é S V L
1	- Mají někteří obyvatelé lokality Zengrova zájem se odstěhovat do jiných lokalit?	+ situační analýza	X	X	X					X		X
2												
3												
4												
5												
	- Jsou obyvatelé SVL schopni splnit kritéria, které budou stanoveny pro zapojení do Systému?		X		X	so ci ál ní			X	X		X
	- Disponuje město dostatečným množstvím bytů?		X	X	X							

	- Je plán politický prosaditelný? (vůči novým sousedům, ostatním čekatelům na obecní byty etc.)		X	X	X					X		
	Existuje dostatečná politická vůle problém řešit?		X	X	X					X	opozi ce?	
6	- Podaří se jasně identifikovat které osoby porušují soužití v lokalitě?		X		X			X		X	exter ní konz ultac e	X
7	- Je problematické chování jednotlivců z právního hlediska dostatečným argumentem pro vystěhování?		X		X							
8	- Podaří se získat finanční zdroje pro terénní sociální práce?		X	X		X				X		
9	- Může město nabídnout vystěhování rodinám nouzové bydlení? (Může hrozit vznik nové SVL?)		X	X	X							