



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO  
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI

Inšpektorat Republike Slovenije za delo  
Socialna inšpekcija

Verovškova ulica 64 a, 1000 Ljubljana

T: 01 280 36 80  
F: 01 280 36 77  
E: gp. irsd@gov.si  
www.id.gov.si

Datum: 27. 2. 2017

**UGOTOVITVE INŠPEKCIJSKIH NADZOROV V LETU 2016  
ZA STORITVE:  
- INSTITUCIONALNO VARSTVO STAREJŠIH,  
- POMOČ DRUŽINI NA DOMU KOT SOCIALNA OSKRBA NA DOMU,  
- SOCIALNI SERVIS**

**I. STORITEV: INSTITUCIONALNO VARSTVO STAREJŠIH**

**I.1. REDNI NADZORI**

V letu 2016 je bilo v rednem inšpekcijskem nadzoru nadziranih 15 izvajalcev storitve institucionalno varstvo starejših, od tega 8 javnih socialnovarstvenih zavodov: Dom ob Savinji Celje, Koroški dom starostnikov Dravograd, Dom starejših občanov Polde Eberl Jamski Izlake, Dom upokojencev dr. Franceta Bergelja Jesenice, Dom upokojencev Kranj, Dom upokojencev Podbrdo, Dom dr. Jožeta Potrča Poljčane in Dom upokojencev Ptuj ter 7 koncesionarjev: Zavod Svetega Cirila in Metoda, OE Dom Janka Škrabana Beltinci, Dom starejših občanov Gornja Radgona d.o.o., Dom pod gorco d.o.o. Maribor, Comett domovi d.o.o., OE Pegazov dom Rogaška Slatina, Dom Lipa d.o.o. Štore, PVI d.o.o., Center starejših Zimzelen Topolšica in Zavod za socialno oskrbo Pristan, Center starejših Pristan Vipava.

**I.2. IZREDNI NADZORI**

Na podlagi pobud za nadzor, so bili v letu 2016 opravljeni izredni inšpekcijski nadzori pri izvajalcih: Dom upokojencev in oskrbovancev Impoljca, Domu upokojencev Brežice (2 izredna nadzora), DEOS d.d., Center starejših Črnuče (2 izredna nadzora), Dom upokojencev Danice3 Vogrinec Maribor, Dom starejših Rakičan, Dom upokojencev Ptuj, Dom starejših občanov Polde Eberl Jamski Izlake, DEOS d.d., Center starejših Horjul, Zavod za socialno oskrbo Pristan, Center starejših Pristan Vipava in Turzis d.o.o.

**I.3. NADZORNA DEJANJA NA PODLAGI POBUD – ODPSTOPI DRUGIM ORGANOM ALI USTAVITEV POSTOPKA**

V letu 2016 je bilo prejetih 16 pobud za inšpekcijski nadzor, za katere je bilo v nadzornih dejanjih ugotovljeno, da očitki sodijo v pristojnost drugih organov ali nadzornih služb ali pa se inšpekcijski nadzor ni izvedel po 105. členu Zakona o socialnem varstvu. Takšne pobude so bile

dane za delo izvajalcev: Dom upokojencev Vrhnika (2 pobudi), Koroški dom starostnikov, Dom starejših občanov Tezno, Dom upokojencev Nova Gorica (2 pobudi), Dom upokojencev Franca Salamona Trbovlje, Dom upokojencev Center Tabor-Poljane, Dom upokojencev Gradišče, Contraco-Špesov dom d.o.o. , Dom starejših občanov Gornja Radgona d.o.o., Deos, Center starejših Trnovo (3 pobude), DEOS, Center starejših Cerknica in DEOS d.d., Center starejših Notranje Gorice. Najpogosteje se je pobuda odstopila Ministrstvu za zdravje zaradi očitkov, vezanih na izvajanje zdravstvenih storitev in na prehrano v domskem varstvu. PO 105. členu Zakona o socialnem varstvu pa se najpogosteje nadzor ni izvedel iz razloga, da uporabnik, pred posredovanjem pobude za nadzor, ni koristil poti ugovora ali pa je bil v zadevi že pred prijavo opravljen inšpekcijski nadzor.

#### I.4. UGOTOVITVE

V nadzoru je bilo pregledano izvajanje socialnovarstvene storitve institucionalno varstvo starejših v oblikah:

- trajno celodnevno domsko varstvo in oskrba,
- kratkotrajno celodnevno domsko varstvo in oskrba,
- dnevno varstvo,
- oskrbovana stanovanja
- oskrbni dom
- storitev z namestitvijo v drugi družini,
- individualni paket storitve.

Po oblikah storitve je v praksi največ institucionalnega varstva starejših, vsi izvajalci izvajajo tudi kratkotrajno celodnevno domsko varstvo in oskrbo, ki pa se izvaja večinoma iz dveh vzrokov. Kratkotrajno celodnevno domsko varstvo in oskrba za obdobje enega do treh tednov se izvaja zaradi objektivne odsotnosti osebne mreže upravičencev, za čas, ko so svojci iz domačega okolja odsotni in domača oskrba ni možna. Iz tega vzroka se ta oblika izvaja v manjšem obsegu (3-5 uporabnikov v letu pri posameznem izvajalcu). Drugi vzrok pa je povečana potreba upravičenca po zdravstveni negi, oskrbi in rehabilitaciji (po kapi, po operativnih posegih ali izčrpajoči boleznih). V tem primeru se ta oblika storitve izvaja pretežno v vrsti oskrbe III a in nato II ali I do odhoda v domače okolje. Ta oblika kratkotrajne namestitve traja dalj časa (od enega meseca do dveh let). V letih 2014-2016 narašča ta oblika storitve in se večja tudi povpraševanje s strani svojcev in socialnih služb bolnišnic.

Storitev v obliki dnevnega varstva se trži pri večini izvajalcev, koriščenje te oblike pa v obsegu niha od 1 do 15 uporabnikov na dan ter od 0-20 uporabnikov v celem letu. Oblika storitve je pri izvajalcih celodnevnega domskega varstva običajno organizirana po integriranem modelu (uporabniki dnevnega varstva se zadržujejo v skupnih in večnamenskih prostorih, imajo možnost počivanja na počivalnikih in so deležni organiziranih oblik aktivnosti in druženja kot vsi ostali uporabniki celodnevnega domskega varstva), v manjšem številu pa se izvaja v obliki posebnih dnevnih centrov (izvajalec ima posebej opremljen namenski prostor za samo takšne uporabnike storitve in za to tudi predviden poseben kader). Vsi nudijo tem uporabnikom tudi prevoz kot dodatno storitev. Podatke o izvajanju te oblike storitve in o kapacitetah dnevnega varstva starejših ima Skupnost socialnih zavodov Slovenije.

V obdobju 2015-2016 inšpekcija ni prejela informacije, da bi se stanje o oskrbnih domovih spremenilo, tako sta v letu 2015 izvajala to obliko storitve še izvajalca Dom Danica d.o.o. Gažon in Dom Brigita, Brigita Beznec s.p. Puconci. Po informacijah iz nadzorov pri navedenih dveh izvajalcih, si oba prizadevata spremeniti obliko storitve in sicer si Dom Danica d.o.o. prizadeva pridobiti dovoljenje za izvajanje storitve v obliki domskega varstva, Dom Brigita, Brigita Beznec s.p. pa si prizadeva pridobiti dovoljenje in koncesijo za paliativno oskrbo. V letu 2015 in 2016 si na podlagi ukrepov inšpekcije prizadevajo pridobiti dovoljenje za delo za izvajanje storitve v obliki oskrbnega doma Pollere d.o.o. Gorišnica, Turistična kmetija Čučnik-Na Griču Polana pri Zidanem mostu in Metuljček oskrba starejših Adrijana Žiber s.p. Sevnica.

Za obliko storitve z nastanitvijo v drugi družini ima dovoljenje za delo le Brigita Beznec s.p. Puconci in storitev izvaja skladno s predpisi.

Tudi v letu 2016 je bilo ugotovljeno, da predpisi za oskrbovana stanovanja ne omogočajo zaščite pravic uporabnikom po inšpekcijskem nadzoru, ker področje ni dovolj opredeljeno v delu lastništva in najema ter upravljanja in organiziranja osnovne in socialne oskrbe. V obliki oskrbovanih stanovanj se storitev izvaja zelo različno in nejasno zaradi spreminjanja namembnosti stavb ter spreminjanje lastnikov in upravnikov, zato tudi ni povsem znano oziroma ni podatkov koliko je takšnih stanovanj in kako se v njih izvaja storitev. V nadzorih v letu 2015 in 2016 je bilo ugotovljeno, da se storitev v delu osnovne in socialne oskrbe izvaja skladno s predpisanim standardom storitve, v delu varovanja na daljavo in v delu zaračunavanja storitve pa ne povsem skladno s predpisi, ker se varovanje na daljavo izvaja različno po tehnični obliki in po kadrovski strukturi in organizaciji dela, prav tako se storitev različno zaračunava in sicer kot tržne storitve, kot paketi storitve in kombinirano. Socialna inšpekcija je s tem na podlagi ugotovitev teh nadzorov v letu 2013 že dne 3.10.2013, v dopisu št. 0920-1185/2013, seznanila Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za socialne zadeve in še dodatno na sestankih v novembru 2013, v januarju 2014, v novembru 2014 (ponovno pisno) in v vsebinskem poročilu o nadzorih za leto 2015, objavljenem na spletnih straneh Socialne inšpekcije.

Storitev v obliki individualnega paketa storitve se za upravičence do storitve institucionalno varstvo starejših ne izvaja.

V letu 2016 so bila nadzorna dejanja izvedena pri 40 izvajalcih te storitve v javni mreži (pri enem izvajalcu trije nadzori, pri štirih po dva nadzora), od tega pri 15 javnih zavodih in pri 25 koncesionarjih. Izvedenih je bilo 15 rednih nadzorov (objava na spletni strani inšpekcije), 9 izrednih inšpekcijskih nadzorov, v 16 zadevah pa nadzor ni bil uveden po 105. členu Zakona o socialnem varstvu ali pa so bile prijave odstopljene drugim pristojnim organom in službam nadzora.

V okviru rednih in izrednih nadzorov so bila 6 izvajalcem izrečena naročila ter 9 izvajalcem ukrepi za odpravo napak, nepravilnosti ali pomanjkljivosti pri izvajanju storitve. Po številu prijav o domnevnih nepravilnostih pri izvajanju storitve v letu 2016 izstopa koncesionar DEOS d.d. (8 prijav, ki so segale v vse centre starejših razen v Center starejših Gornji Grad). Po teži ugotovljenih napak in nepravilnosti ter obsežnosti odrejenih ukrepov pa izstopata Dom upokojujencev Ptuj in Zavod za oskrbo Pristan, Center starejših Pristan Vipava.

Pri izvajalcih, ki so jim bila izrečena naročila ali ukrepi inšpekcije, so bile najpogosteje ugotovljene nepravilnosti pri delu komisije za sprejem, premestitev in odpust (uvrščanje upravičencev v vrste oskrbe, vodenje evidenc) in pri izvajanju storitve v vrsti oskrbe IV, namenjene upravičencem, ki zaradi posledic demence potrebujejo povečano varovanje in poseben program aktivnosti (zakonito zastopanje, pravno-formalne podlage namestitve na varovani oddelek ali v varovano gospodinjsko skupnost, izvajanje posebnega programa aktivnosti, evalvacija tega programa, individualni načrti obravnave, usposobljenost kadrov in organizacija kadrov ter dela na varovanih oddelkih ali v varovanih gospodinjskih skupnostih).

#### **I.5. UPRAVNI NADZOR SOCIALNE INŠPEKCIJE NAD SPOŠTOVANJEM DOLOČIL ZAKONA O DUŠEVNEM ZDRAVJU PO SKLEPU INŠPEKCIJSKEGA SVETA ŠT. 013-8/2013-31 Z DNE 6. 3. 2014**

Inšpekcijski svet je z navedenim sklepom odločil, da je socialna inšpekcija dolžna izvajati upravni nadzor nad izvajanjem 99. člena Zakona o duševnem zdravju v socialnovarstvenih zavodih. Izvajalci storitve institucionalno varstvo starejših, vključeni v nadzore v letu 2016 so imeli izdelane evidence o uporabi posebnih varovalnih ukrepov in soglasja uporabnikov ali

njihovih zakonitih zastopnikov za uporabo posteljne ograjice v času počitka in večtočkovnih pasov za čas posedanja na invalidski voziček.

## **I.6. STROKOVNA POMOČ**

V letu 2016 je bila uporabnikom storitve in izvajalcem nudena tudi strokovna pomoč v obsegu 13 pisnih pojasnil v zvezi s vprašanji sprejema in premestitve v domsko varstvo, zaračunavanjem storitve in spoštovanjem hišnega reda v domskem varstvu.

## **I.7. DRUGE UGOTOVITVE GLEDE STORITVE INSTITUCIONALNO VARSTVO STAREJŠIH**

(navedene tudi že v vsebinskem poročilu o ugotovitvah nadzorov za leto 2015)

1. Socialna inšpekcija je v obdobju 2014 in 2016 prejela precej vprašanj izvajalcev in posameznih fizičnih oseb v zvezi z upravičenostjo do storitve institucionalno varstvo starejših v povezavi z državljanstvom. Narašča zanimanje za koriščenje domskega varstva starejših s strani oseb z dvojnimi državljanstvom in s strani tujcev, med tujci tudi s strani slovencev iz zamejstva. Izvajalci nimajo jasnih usmeritev, kako se do takšnih prošelj opredeliti ob obstoječih prostih kapacitetah domskega varstva. Zakon o socialnem varstvu v 5. členu določa, da so do storitve institucionalno varstvo upravičeni državljani Republike Slovenije in tujci z dovoljenjem za stalno bivanje v Republiki Sloveniji. V drugem odstavku tega člena je navedeno, da državljani Republike Slovenije, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji, ter tujci, ki nimajo dovoljenja za stalno prebivanje v Sloveniji, uveljavljajo pravice do storitev v primerih in pod pogoji, ki jih določa ta zakon. Socialna inšpekcija v veljavnih predpisih ni našla opredelitev primerov in pogojev za uveljavljanje pravice do institucionalnega varstva starejših za osebe, ki imajo dvojno državljanstvo in nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji, za slovenske zamejce, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji in za tujce, ki nimajo dovoljenja za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, prav tako ni opredeljena morebitna razlika med tujci znotraj in izven Evropske unije. Tako izvajalci storitve kot socialna inšpekcija potrebujemo opredelitev pristojnega ministrstva do tega vprašanja zaradi informiranja takšnih prosilcev in za delo komisij za sprejem, premestitve in odpust pri izvajalcih storitve. S tem je bilo ministrstvo seznanjeno v dopisu inšpekcije št. 0920-184/2015 z dne 31. 3. 2015. Socialna inšpekcija ni prejela odgovora.
2. Nujni sprejemi upravičencev do domskega varstva za starejše osebe, kot so opredeljeni v 40. a členu Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva nimajo pravne podlage v Zakonu o preprečevanju nasilja v družini, ki predvideva varstveni ukrep le za otroke in mladostnike. S tem je bilo ministrstvo seznanjeno v dopisu inšpekcije št. 0920-81/2014 z dne 23. 1. 2014. Socialna inšpekcija ni prejela odgovora.
3. Nejasna je pristojnost inšpekcijskega nadzora v zadevi bivanja otrok in mladostnikov v zavodih, ki delujejo in so registrirani na področju izobraževanja, otroci in mladostniki pa sodijo v skupini upravičencev iz 4. A in B točke 8. b člena Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev, ki so upravičeni do socialnovarstvene storitve institucionalno varstvo za otroke in mladostnike, ki potrebujejo nadomestilo za družinsko vzgojo in oskrbo, ki potrebujejo ob tem tudi dodatno strokovno obravnavo ter za otroke in mladostnike s hudimi motnjami vedenja in osebnosti. Socialna inšpekcija je v letu 2014 odprla na to temo medresorsko vprašanje. Socialna inšpekcija ni prejela odgovora.
4. Po tolmačenju ministrstva se lahko socialnovarstvene storitve izvajajo samo na podlagi 41. b in 66. člena Zakona o socialnem varstvu oziroma na podlagi vpisa v register izvajalcev pri ministrstvu, zato ni jasna opredelitev izvajalcev – tretja oseba po 2. odstavku 65. členu Zakona o socialnem varstvu, kjer se storitve lahko izvajajo tudi po pogodbi s centrom za socialno delo. Ta določba je bila pravna podlaga za rejništvo do uveljavitve

Zakona o rejništvu. Ta določba je vsebovana tudi v 8. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev v delu, ki opredeljuje storitev institucionalno varstvo v drugi družini. V letu 2007 je ministrstvo tolmačilo, da izvajanje storitev na ta način ni dopustno in je takrat javno pozvalo izvajalce storitve institucionalno varstvo v drugi družini, da pridobijo dovoljenje za delo. Slednje je pridobila le ena izvajalka, ki to obliko storitve opravlja na podlagi dovoljenja za delo. Od ostalih štirih izvajalcev, so trije prenehali izvajati to obliko storitve, ena izvajalka pa jo še opravlja po predhodno navedeni podlagi iz zakona in pravilnika. Določba 2. odstavka 65. člena je po letu 2007 ostala v Zakonu o socialnem varstvu nespremenjena in je ostala nespremenjena tudi v 8. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev v delu opredelitve te oblike storitve.

Inšpekcija na podlagi navedenega ugotavlja, da obe izvajalki opravljata storitev po veljavni pravni podlagi. Pri tem inšpekcija meni, da določba 2. odstavka 65. člena Zakona o socialnem varstvu ni skladna s 66. členom Zakona o socialnem varstvu, zato naj se odpravi. S tem je bilo ministrstvo seznanjeno ob vsakem odprtju zakona o socialnem varstvu zaradi sprejetja nove. Socialna inšpekcija v zvezi s tem ni prejela odgovora in tudi določbe zakona in pravilnika so ostale nespremenjene.

5. V zvezi z nalogo Skupnosti socialnih zavodov Slovenije po 68. b členu Zakona o socialnem varstvu je bilo ugotovljeno, da je slednja izdelala predlog Podrobnejših standardov storitve institucionalno varstvo starejših, ki je pri izvajalcih sprejet kot interni akt. Navedeni predlog podrobnejših standardov in normativov storitve pa ni bil s strani zakonodajalca posredovan v zakonodajni postopek in ni bil javno objavljen, zato nima veljavnosti splošnega akta.

V letu 2015 in 2016 je bilo v nadzorih ugotovljeno, da ta akt, ki je bil pri izvajalcih v letu 2008 sprejet kot poenoten interni akt, med izvajalci ni več poenoten, ker imajo nekateri izvajalci po posameznih vrstah oskrbe, ob opravljenih navedeno tudi pogostost izvajanja opravila za uporabnika, nekateri pa imajo navedena samo opravila, pa tudi pogostost izvajanja opravil je med izvajalci različno navedena pri opravljenih tega akta, pri tem pa se v praksi izvajanja storitve, opredelitve pogostosti nekaterih opravil tudi ne upoštevajo in se, zlasti opravila čiščenje bivalnega prostora, kopanje s pomočjo osebja in menjavanja plenjic, pri nekaterih izvajalcih opravlja večkrat, kot je to v standardu vrste oskrbe, nekateri pa opravila, ki jih izvedejo več kot je v standardu vrste oskrbe zaračunavajo kot dodatne storitve.

Standardi in normativi vrst oskrbe so osnova za sklenitev dogovorjene vrste oskrbe v pisnem dogovoru med izvajalcem in uporabnikom, kar je nadalje osnova za zaračunavanje storitve uporabnikom. Način, kot ga predstavlja sedanja ureditev tega, povzroča neenako dostopnost do storitve, neenakost plačevanja storitve, socialna inšpekcija pa uporabnikov ne more zaščititi, ker v tem delu izvajanja storitve ni veljavnega splošnega akta. Ob tem takšno neenotno izvajanje storitve predstavlja tudi nelojalno konkurenco med samimi izvajalci te storitve.

Na to vprašanje je bilo ministrstvo opozorjeno v letnem vsebinskem poročilu ugotovitev nadzorov za leto 2014 in 2015. Inšpektorici je bilo ustno na sestanku v marcu 2016 pojasnjeno, da je stališče ministrstva, da je ta akt sprejela Skupnost socialnih zavodov Slovenije po 68. b členu Zakona o socialnem varstvu in je zato uradno veljaven splošni podzakonski akt, ki so ga izvajalci dolžni spoštovati.

Veljavnost predpisov določa 154. člen Ustave Republike Slovenije tako, da morajo biti predpisi objavljeni preden začnejo veljati, da veljajo petnajst dni po objavi in da se državni predpisi objavijo v uradnem listu. Pravilnik o podrobnejših standardih storitve institucionalno varstvo starejših ni bil objavljen v uradnem listu.

6. V zadnjih treh letih je ugotovljeno ponovno sprejemanje drugih upravičencev v domsko varstvo starejših in sicer z utemeljitvijo izvajalcev, da imajo proste kapacitete za in sprejemajo tudi upravičence do posebnih oblik institucionalnega varstva (osebe s težavami v duševnem zdravju, osebe s posebnimi potrebami, mlajši invalidi) in upravičence do

programov socialnega varstva (brezdomci), ker le na ta način lahko ohranjajo obstoječo kadrovsko strukturo in kadrovske normativ, ki pa je ustrezna ciljni skupini starejših po predpisih za izvajanje storitve institucionalno varstvo starejših.

Pri vsakem izvajalcu storitve institucionalno varstvo starejših je že nekaj uporabnikov, ki potrebuje drugačne oblike institucionalnega varstva (v povprečju 15-20, kar po sedaj veljavnih predpisih že meji na potrebo po ureditvi posebnega oddelka za uporabnike storitve, mlajše od 65 let; točne podatke o tem ima Skupnost socialnih zavodov Slovenije) ali ustrežne programe socialnega varstva (stanovanjske skupine ipd.).

V primeru nadaljevanja povečevanja teh skupin uporabnikov pri izvajalcih storitve institucionalno varstvo starejših se pri posameznih izvajalcih lahko prevesi struktura uporabnikov, ki potrebujejo manj zahtevno vrsto oskrbe ter ob tem drugačne oblike in vsebine pomoči, kot jih potrebujejo upravičenci (starejši od 65 let) do te storitve, s čimer lahko nastanejo težave glede ustreznosti kadrovske strukture in kadrovskega normativa ter zagotavljanja zdravstvenih storitev.

Iz probud za inšpekcijski nadzor je bilo ugotovljeno, da nezadovoljstvo uporabnikov, ki so upravičenci do institucionalnega varstva, a so mlajši od 65 let in koristijo manj zahtevne vrste oskrbe storitve institucionalno varstvo starejših, izhaja iz dejstva, da je delo domov starejših v vsem (tako prostorsko, z neposrednim strokovnim delom nege in oskrbe, z organiziranimi aktivnostmi in z dnevnim ritmom) prilagojeno značilnostim in potrebam starejših in ne pokriva dodatnih specifičnih psihosocialnih in zdravstvenih potreb mlajših uporabnikov, kot na primer drugačne psihiatrične, andragoške, fizioterapevtske ali delovno terapevtske storitve.

V letih 2015 in 2016 se je povečalo število sklepov sodišč za nastanitev oseb z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju, mlajših od 65 let na varovane oddelke, namenjene storitvi institucionalno varstvo starejših v vrsti oskrbe IV. Zaradi tega nastaja v zvezi s tem sodna praksa na osnovi tožb samih oseb, na katere se tak sklep nanaša in na osnovi tožb izvajalcev storitve institucionalno varstvo starejših. V letu 2016 je socialna inšpekcija na to še posebej opozorila Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za socialne zadeve v dopisu št. 0920-887/2016 z dne 22.6.2016, ki je bil posredovan v vednost, med drugim tudi Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije.

Socialna inšpekcija je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve že v letnem poročilu 2007, 2008, 2009 in 2011 opozorila da je potrebno zagotoviti institucionalno varstvo tudi drugim skupinam upravičencev v specializiranih oblikah ali v programih socialnega varstva (mlajši upravičenci po poškodbi glave, drugi invalidi, osebe z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju, odrasli s posebnimi potrebami, brezdomci, ipd.), kar predvideva tudi nacionalni program socialnega varstva. Ministrstvo je bilo na to opozorjeno strani inšpekcije tudi v razgovoru s pristojnimi iz Direktorata za socialno varstvo v novembru in decembru 2014 ter v letnem vsebinskem poročilu ugotovitev nadzorov za leto 2015. V nadzorih 2016 je bilo ugotovljeno, da so izvajalci ponovno polno zasedeni in da so se ponovno pojavile in se daljšajo čakalne dobe za sprejem upravičencev, ki izpolnjujejo pogoje za storitev institucionalno varstvo starejših.

7. V poročilih Varuha človekovih pravic Republike Slovenije se ponavlja ugotovitev, da izvajalci storitve institucionalno varstvo ne spoštujejo 75. člena Zakona o duševnem zdravju, ker najprej sprejmejo in nastanijo upravičenca in šele nato podajo sodišču predlog za pridobitev sklepa o pridržanju za namestitev uporabnikov na varovane oddelke.

Izvajalci pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva spoštujejo predpise socialnega varstva, ki so bili v veljavi pred Zakonom o duševnem zdravju, ki pa jih slednji v svojih določbah ni upošteval, na kar sta bili obe ministrstvi, ki sta sodelovali pri oblikovanju Zakona o duševnem zdravju že večkrat opozorjeni iz večih strani, s tem pa je seznanjen tudi Varuh človekovih pravic Slovenije.

Pravica do institucionalnega varstva se uveljavi s postopki predpisov socialnega varstva do vključno z nastanitvijo uporabnika. V socialnovrstvenih predpisih za uveljavljanje pravice do institucionalnega varstva je opredeljeno, da se najprej uveljavi ta pravica z orientacijsko vrsto oskrbe, kar je opredeljeno v postopku sprejema v domsko varstvo. Ustreznost vrste oskrbe ob sprejemu se po predpisih preverja v roku 30 dni po sprejemu in se dokončno opredeli v mesecu dni. Izvajalec ima torej določen rok, v katerem preverja med drugim tudi upravičenost za vrsto oskrbe IV oziroma potrebo za namestitvev na varovani oddelek, če izvajalec na ta način izvaja vrsto oskrbe IV. Prav tako so na varovane oddelke notranje premeščeni tudi uporabniki, ki so že dalj časa v domskem varstvu in zaradi sprememb zdravstvenega stanja potrebujejo vrsto oskrbe, ki se izvaja lahko tudi v obliki varovanih oddelkov.

V nadzorih Socialne inšpekcije je bilo ugotovljeno, da izvajalci spoštujejo 75. člen Zakona o duševnem zdravju v povezavi s predpisi socialnega varstva, ki opredeljujejo uveljavljanje pravice do storitve institucionalno varstvo starejših in zato po mnenju Socialne inšpekcije ne kršijo predpisa Zakona o duševnem zdravju, kot to tolmači Varuh človekovih pravic Republike Slovenije. Socialna inšpekcija meni, da so izvajalci socialnovrstvenih storitev dolžni spoštovati področne predpise za uveljavljanje pravic v socialnem varstvu in da imajo iz materialnega pravnega vidika predpisi za uveljavitev pravice prednost pred predpisi, ki nadalje urejajo obliko koriščenja te pravice.

8. Socialna inšpekcija v letih 2014-2016 ugotavlja podobno kot Varuh človekovih pravic Slovenije, da pri izvajalcih socialnovrstvene storitve institucionalno varstvo starejših niso v celoti zaščitene pravice uporabnikov storitev, ki koristijo vrsto oskrbe IV in III B – zahtevnejše vrste oskrbe zaradi hujše obnemoglosti uporabnikov na kognitivni, telesni ali kombinirani ravni, ko sami ne zmorejo več uveljavljati svojih pravic in koristi. Število takšnih uporabnikov domskega varstva se večja, za pomoč pri urejanju njihovih zadev pa se jim imenujejo skrbniki za poseben primer, s čimer po dosedanjih opredelitvah tega instituta tem uporabnikom ni zagotovljeno zakonito zastopanje. Ob tem je, ne glede na njihovo stanje in zmožnosti razumevanja komunikacije, glede na predpise, treba upoštevati njihove izjave in podpise listin, kot verodostojne in je tako dopustna ogroženost uveljavljanja njihovih pravic in zaščita njihovih koristi.
9. Uporabniki storitve institucionalno varstvo starejših v razgovorih z inšpektorico izražajo potrebo po večji dosegljivosti strokovnih delavcev za več individualnih pogovorov in svetovanja ter izražajo nezadovoljstvo v zvezi s kadrovskim normativom storitve, za kar navajajo, da bi se želeli kaj pogovoriti tudi z osebjem, ki vstopa v njihove sobe (vsakdanji kratki klepet) pa vidijo, da je osebje pri opravljanju dela v časovni stiski, zato ne začnejo komunikacije. Prenapetem normativu pripisujejo tudi občasne konflikte in neželjeno komunikacijo med njimi in osebjem, ki se ne bi zgodilo, če ne bila situacija tako napeta. Podobno navajajo tudi zaposleni pri izvajalcih. Iz letnih načrtov in poročil o usposabljanju zaposlenih je bilo ugotovljeno, da izvajalci dajejo pri tem velik poudarek na usposabljanje kadrov za uspešnejšo komunikacijo osebja z uporabniki in na spoštovanje etičnih načel, pridobljena znanja in spretnosti pa osebje ne more uporabiti pri delu zaradi časovnih stisk prenapetega kadrovskega normativa. O pomenu pokrivanja obojestranske potrebe po medsebojni komunikaciji in o posledicah veljavnega kadrovskega normativa, kot so stalni povečan obseg dela, napeti medsebojni odnosi in nestalnost kadra (visok absentizem in fluktuacija kadra, ter nezadovoljnost uporabnikov z odnosom osebja), je socialna inšpekcija opozorila izvajalce in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve že v dosedanjih letnih poročilih in še posebej na 7. Konferenci Inšpektorata RS za delo v letu 2009.
10. Izvajanje storitve se med izvajalci razlikuje tudi v tem koliko in v kakšni meri se za čas dopustov kadrov ali za čas druge odsotnosti kadrov iz dela posamezni izvajalci poslužujejo študentskega dela, dela praktikantov, prostovoljnega dela ter zaposlitev iz naslova javnih del in subvencioniranih zaposlitev ter kakšna dela in opravila slednji opravljajo. Meje dela oziroma opravil so nejasne in omogočajo prehodnost v predpisan kadrovski standard in normativ, ki predvideva določene stopnje znanja in usposobljenosti kadrov. Razlike obstajajo po številčnosti takih delavcev in prostovoljcev, pri posameznem

izvajalcu do razlik v samem delu in opravil, ki so jim naložena ter razlik glede na izkušnost in usposobljenost za takšno delo in opravila.

Posamezni izvajalci imajo prijavljen program javnih del za družabništvo in spremljanje uporabnikov storitve, zaposleni iz teh programov pa večinoma opravljajo osnovno in socialno oskrbo. Nekateri izvajalci zapolnjujejo delovna mesta s prostovoljci: receptor, gospodinja, animator in za spremljanje uporabnikov pri urejanju njihovih zadev (zdravnik, uradi, ipd). Pri več izvajalcih storitve institucionalno varstvo starejših poteka organizirano prostovoljno delo, ki temelji na Zakonu o prostovoljstvu in na internih aktih- navodilih ali pravilnikih o prostovoljnem delu.

Pri izvajalcih, ki imajo zaposlen in organiziran kader skladno s predpisi za vrsto oskrbe IV, poteka prostovoljno delo kot dodatna pomoč, pri izvajalcih, ki ne uvrščajo uporabnikov v vrsto oskrbe IV in te vrste oskrbe ne izvajajo ali pa jo izvajajo v integrirani obliki (sedanji predpisi ne omogočajo dodatne zaposlitve ustreznih kadrov) pa je prostovoljno delo največkrat edina kadrovska pomoč.

Glede na to, da gre za javno socialnovarstveno storitev, ki ima predpisan standard in normativ, je področni zakonodajalec tisti, ki lahko opredeli, kaj se lahko opravlja v obliki prostovoljstva, zato je socialna inšpekcija z dopisom št. 0920-884/2011 z dne 11. 10. 2011 zaprosila področno ministrstvo za tolmačenje predpisa standard storitve v povezavi s prostovoljnim ali humanitarnim delom v smislu ali je takšno zapolnjevanje kadrovske strukture in organizacije dela iz vidika pogojev za izvajanje in opravljanje javne socialnovarstvene storitve institucionalno varstvo starejših dopustno.

V 12. odstavku 8. h točke Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev je med drugim navedeno, da se izvajanje posameznih nalog in opravil lahko zagotovi z zunanjimi izvajalci, ni pa navedeno s kakšnimi po statusu (ali gre za pogodbeno razmerja s pravnimi in fizičnimi osebami ali je to lahko tudi prostovoljno in humanitarno delo) in da lahko v kadrovski strukturi odstopa za 10%, ni pa opredeljeno ali to pomeni manj zaposlenega kadra in druge oblike dela za dopolnitev delovnih potreb, ali to pomeni manj strokovnega (dražjega) kadra in več laičnega (cenejšega) kadra.

Ta neopredeljenost vpliva na različnost kakovosti storitve, vnaša zmedo v prakso rganiziranja dela pri izvajalcih in otežuje oceno skladnosti izvajanja storitve s predpisi.

11. Socialna inšpekcija je v januarju 2014 opozorila Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za socialne zadeve o možnih posledicah določil 12. in 13. odstavka točke h 8. člena Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev. Navedeni predpis opredeljuje v posebnih oblikah strokovnih modelov ali za specifično strukturo uporabnikov pri izvajanju domskega varstva in oskrbe dovoljeno znižanje kadrovskega normativa, dovoljeno združevanje posameznih kadrovskih profilov oziroma delovnih mest in dovoljeno izvajanje osnovne oskrbe z zunanjimi pogodbenimi izvajalci. V 13 odstavku je navedeno, da izvajalec lahko predlaga ministrstvu, pristojnem za socialno varstvo, potrditev kadrovske zasedbe za največ 10 % znižanja. Sledi stavek: » V takšnih primerih je potrebno predhodno pridobiti soglasje ministrstva«. V 16. odstavku pa je navedeno, da so odstopanja v zvezi s številom kadrov in delovnimi mesti možna po predhodnem soglasju organa upravljanja izvajalca.

Zaradi navedenega ni jasno kaj mora izvajalec pridobiti v takšnem primeru oziroma kaj je ustrezna pravna podlaga za izvajanje storitve na tak način.

V zvezi s samo mejo omejitve možnega zmanjšanja kadrov je bilo ugotovljeno, da že 5% (dovoljeno je do 10%) predstavlja glede na veljavni kadrovski normativ takšno zmanjšanje kadrov na število uporabnikov, da zelo močno poseže v samo organizacijo dela in delovni normativ v smislu stalnega povečanega obsega dela neposrednih izvajalcev osnovne in socialne oskrbe ter nedoseganja delovnih ciljev, zaradi česar je delo manj učinkovito, izvajanje storitve pa je stresno tako za uporabnike, kot za neposredne izvajalce oskrbe, stalno povečan obseg dela zaposlenih pa tudi ni skladen s predpisi delovnih razmerij ter predpisi zdravja in varstva pri delu.



Še posebej je tak način zmanjševanja kadrov lahko problematičen za skupine uporabnikov z najzahtevnejšimi vrstami oskrbe (III A, III B in IV), ker že same zahtevnejše vrste oskrbe pomenijo povečan obseg opravil in dela neposrednih izvajalcev oskrbe.

Ta način se je izkazal kot posebej problematičen tudi v primeru izvajalca, ki je na ta način izvajal storitev, pri čemer je bila kadrovska struktura sestavljena pretežno iz neizkušenih delavcev ali delavcev z delovnimi izkušnjami iz drugih področij, ker so imeli poleg stalno povečanega obsega dela tudi težave z razumevanjem strokovnega koncepta dela in pristojnostmi posameznih strok pri opravljanju socialnovarstvene storitve in zdravstvenih storitev, zaradi česar so nastajali komunikacijski vozli, nesoglasja in konflikti, kar je posledično motilo timsko obravnavo uporabnikov in zaradi konfliktne, negativne odnosne ravni, negativno vplivalo na počutje samih uporabnikov.

Socialna inšpekcija meni, da bi ministrstvo moralo za takšno izvajanje storitve jasno opredeliti meje in pravno podlago ter izdelati mehanizem zaščite oziroma ohranitve strokovnosti in kakovosti storitve.

12. Nekateri izvajalci storitve institucionalno varstvo izpolnjujejo tehnično-prostorske in kadrovske pogoje za izvajanje paliativne oskrbe, ki pa je ne morejo zaračunavati, ker ni metodologije za oblikovanje cene te oblike storitve. Ta problem je pereč zlasti za zagotavljanje te oblike storitve za ciljno skupino upravičencev do posebnega institucionalnega varstva in za izvajalce te oblike storitve.
13. Ugotovljena je nejasnost opredelitve zagotavljanja ustrezne prehrane in ohlapne opredelitve dodatnih storitev, kar vpliva na nejasno opredeljeno zaračunavanje dodatnih storitev oziroma utemeljevanja zaračunavanja dietne prehrane in mehanično drugače pripravljene hrane kot dodatne storitve uporabnikom storitve institucionalno varstvo.

Po 8. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storiteviima uporabnik pravico do ustrezne prehrane, v 28. členu Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev pa se hrana vrednoti po vrstah oskrbe (kot dodatna storitev vrste oskrbe II in III), kar ne ustreza praksi prehrane uporabnikov te storitve v domskem varstvu. Dietna prehrana namreč ni vezana na vrste oskrbe, prav tako mehansko pripravljena hrana (zdrobljena ali zmiksana). Dietno prehrano ima uporabnik lahko v vseh vrstah oskrbe, prav tako lahko, ne glede na vrsto oskrbe, potrebuje narezano, zdrobljeno ali zmiksano hrano zaradi težav s požiranjem ali težav z zobmi. Utemeljitev, da so živila za dieto dražja, ne zdrži prakse pripravljanja hrane, ker se stroški živil izravnava (npr. v dieti dobi uporabnik kuhano govedino iz dnevne juhe, ostali pa pečenko ali drugo meso, običajno diete zahtevajo manj maščob, manj sladil, manj soli, ....).

Stroški živil se v praksi priprave hrane v domovih med seboj ozravnava in prav tako priprava živil (razen sondne prehrane in posebnih živil, ki jih uporabniki sami kupujejo, sodna prehrana pa sodi v zdravstveno oskrbo). Na osnovi navedenega in na osnovi opredelitve v 8. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev, da standard storitve vključuje tudi ustrezno prehrano, je po mnenju inšpekcije, podlaga za dodatno plačilo prehrane oziroma za dodatni strošek prehrane upravičen le dodatni obrok pri sladkorni dieti.

Na to je bilo ministrstvo opozorjeno s strani inšpekcije v dopisu št. 0920-881/2015 z dne 16.9.2015 in št. 06185-35/2016 z dne 25.2.2016. Ministrstvo vztraja pri tolmačenju stroškov prehrane pri izvajalcih storitve institucionalno varstvo iz leta 2004 z navedbo, da bo preverilo ustreznost tega tolmačenja do konca leta 2015.

14. V letu 2016 je socialna inšpekcija prejela veliko pobud za nadzor z očitki o neustrezni prehrani in velikosti porcij hrane pri izvajalcih storitve institucionalno varstvo starejših, te pobude pa so bile odstopljene v nadaljnjo obravnavo pristojnim službam in organom Ministrstva za zdravje. Ustreznost hranjenosti in prehrane starejših oseb je pristojnost

zdravstva. Iz dopisa Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije št. 09102-6/2016 z dne 22.1.2016 je bilo ugotovljeno, da noben organ nima pristojnosti za nadzor velikosti porcij v prehrani javnih kuhinj, kamor sodi prehrana pri izvajalcih storitve institucionalno varstvo. Ministrstvo za zdravje je v tej zadevi posredovalo dopis št. 061-10/2016 z dne 7.6.2016 ministrstvu, pristojnemu za socialne zadeve, v katerem je med drugim navedeno, da je Ministrstvo za zdravje v letu 2008 oblikovalo Priporočila za prehransko obravnavo bolnikov in starostnikov v domovih za starejše občane, da pa je v tej zadevi potrebno najti ustrezne rešitve.

15. Iz pobud za inšpekcijski nadzor in iz dokumentacije reševanja ugovorov s strani izvajalcev storitev obdobju 2012-2016 je bilo ugotovljeno, da se je povečalo število ugovorov na zaračunavanje storitve v delu zaračunavanja za balkon, kopalnico in toaletni prostor pri tistih uporabnikih, ki koristijo vrsto oskrbe III a in III b in ki so zaradi zdravstvenega stanja negovani in oskrbovani na postelji in iz zdravstvenih razlogov ne koristijo toaletnih prostorov, kopalnice in balkona. Takšno zaračunavanje storitve ima osnovo v 33. členu Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev. S tem povezano izvajalci storitve in uporabniki menijo, da bi bilo potrebno pri nadaljnjem predpisovanju bivalnih pogojev in bivalnih standardov za izvajanje storitve institucionalno varstvo starejših v povezavi s predpisi o zaračunavanju storitve spremeniti predpise tako, da bodo upoštevane potrebe uporabnikov oziroma dejstva stanja uporabnikov, ki koristijo vrsto oskrbe III a in III b in predvideti v domovih starejših tudi »oaze« - večposteljne sobe za vrsto oskrbe III a in III b, brez zaračunavanja dodatnih stroškov za uporabo prostorov, ki jih uporabniki ne koristijo. Ministrstvo je bilo na to opozorjeno v dosedanjih vsebinskih letnih poročilih inšpekcije in tudi v razgovoru s pristojnimi iz Direktorata za socialno varstvo v novembru in decembru 2014 in v letu 2016.
16. V zadnjih mesecih leta 2015 in v začetku leta 2016 je inšpekcija ponovno prejela prijave za nadzor z očitki o domnevno neupravičenem in/ali drugačnem zaračunavanju dodatnih stroškov v primeru uporabnika storitve institucionalno varstvo starejših z bolnišnično okužbo. Očitki so bili vezani na zahtevke za vračilo plačila teh stroškov, zato so bile takšne pobude odstopljene ustanovitelju oziroma koncendentu. Na takšno stanje je bilo ministrstvo s strani inšpekcije opozorjeno že v letu 2011 in je takrat že podalo navodilo izvajalcem kako ravnati v takšnih primerih varstva in oskrbe. V drugi polovici leta 2015 pa se je ponovno pokazala neenakost ravnanja izvajalcev. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direktorat za socialne zadeve je izvajalcem zato posredovalo ponovno navodilo v tej zadevi št. 0075-4/2016 z dne 14.1.2016. Izvajalci so navodilom ministrstva nasprotovali z utemeljitvami prikazov dejansko nepokritih stroškov, ki nastajajo zaradi izvajanja storitve po Navodilih o preprečevanju širjenja bolnišničnih okužb. Socialna inšpekcija je 20. 4. 2016 z dopisom št. 06186-2/2016 med drugim z nejasnostjo predpisov zdravstva, vezanih na pokrivanje stroškov zaradi bolnišničnih okužb ter neuveljavljenih pravic upravičencev v tej zadevi, med drugim seznanila tudi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v septembru 2016 organiziralo medresorsko razpravo z Ministrstvom za zdravje in predstavniki izvajalcev za pojasnilo predpisov in usklajeno rešitev do uvedbe dolgotrajne oskrbe.
17. V predpisih socialnega varstva ni jasno opredeljeno kdo je plačnik dodatnih storitev domskega varstva, ki jih koristi uporabnik storitve, ki je upravičen do oprostitve plačila storitve in storitev (do)plačujejo drugi zavezanci. Nekateri izvajalci z dodatnimi storitvami oziroma s celotnim plačilom obremenijo druge zavezance (svojci, občina), na to pa ti zavezanci ugovarjajo. Ni jasno opredeljeno ali se stroški dodatnih storitev porazdelijo procentualno po deležih iz odločbe centra za socialno delo o oprostitvi plačila storitve in katere dodatne storitve so obvezni (do)plačati vsi zavezanci (vključno z uporabnikom) oziroma drugi zavezanci. Pri tem se pojavlja predvsem problem uporabnikov, kjer je doplačnik občina ali svojec, ki je sam v težji finančni situaciji, uporabnik pa koristi nadstandardno storitev ali enoposteljno sobo z vsemi dodatki bivalnega standarda in odklanja pemestitev v cenejši bivalni standard in kadar tak uporabnik koristi več nestalnih dodatnih storitev (dodatno kopanje, dodatno čiščenje, frizer, pediker,...), ker občine in svojci odklanjajo plačilo svojih deležev plačila. S tem je bilo ministrstvo seznanjeno v

dopisu inšpekcije št. 0920-184/2015 z dne 25. 2. 2015. Socialna inšpekcija ni prejela odgovora.

18. V povezavi z zavezanostjo k plačilu storitve institucionalno varstvo starejših je v obrazložitvi Odločbe Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti št. 12302-110/2013/10 z dne 13. 2. 2015 med drugim navedeno:».....(da)... ima vsakdo prosto pravico izbire socialnovarstvene storitve, kar izhaja iz 4. člena Zakona o socialnem varstvu, ki določa, da se pravice do storitev uveljavljajo po načelih enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence pod pogoji, ki jih določa zakon. Navedeno pomeni, da lahko vsakdo, ki potrebuje določeno storitev (npr. institucionalno varstvo) sam izbere katerikoli zavod, ki je vključen v mrežo javne službe, če za to izpolnjuje zakonske pogoje.« S tem je bil kot neutemeljen zavržen ugovor zavezanca za plačilo storitve, da se uporabnik ne premesti k cenovno ugodnejšemu izvajalcu storitve.

Socialna inšpekcija v zvezi s tem tolmačenjem predpisa zakonodajalca o pravici do enake dostopnosti do storitev, meni, da takšno tolmačenje te pravice velja za izhodiščno odločitev, da se uveljavi pravica do storitve in s tem do osnovnega standarda storitve, kar je v primeru institucionalnega varstva starejših, standardna dvoposteljna soba s souporabo sanitarij in na to navezana zahtevnostna stopnja vrste oskrbe. Ta osnovni standard storitve izvajajo vsi izvajalci. Izjema je nekaj koncesionarjev in izvajalca z dovoljenji za delo, ki izvajajo storitev le z nadstandardnim bivalnim standardom. Nadalje pa se ta pravica do izbire in dostopnosti veže na želje upravičencev (bližina domačega okolja, ustreči sorodnikom, da imajo lažji dostop za obiske, želja biti v določenem geografskem okolju, sobivati v domskem varstvu s sorodniki, prijatelji, ipd.). Želje ali zahteve po nadstandardni obliki storitve pa so vezane, poleg subjektivnih potreb in želja tudi na zmožnost plačila take storitve.

Po mnenju inšpekcije, se pravica do enake dostopnosti do storitev in do proste izbire izvajalcev v primeru uveljavljanja pravice do institucionalno varstvo veže tudi na obveznost uporabnika ali njegovega zakonitega zastopnika iz 5. odstavka 12. člena Pravilnika o postopkih pri uveljavljanju pravice do institucionalnega varstva (Uradni list RS, št. 38/04, 23/06, 42/07 in 4/14-neuradno prečiščeno besedilo), po katerem upravičenec ali njegov zakoniti zastopnik podpiše izjavo o plačilu storitve kot prilogo k prošnji za uveljavitev pravice do institucionalnega varstva, v kateri navede v kakšnem obsegu bo sam plačeval storitev, če bo za uporabnika plačeval storitev kdo drug prav tako podpiše o tem izjavo kot prilogo k navedeni prošnji. Po navedenem predpisu se upravičenec in/ali (do)plačnik s tem zavežeta za plačilo storitve.

V 18. členu tega pravilnika je opredeljeno, da pri ugotavljanju upravičenosti in pogojev za uveljavljanje pravice do institucionalnega varstva in pri odločanju za sprejem ni dopustno upoštevati ali so uporabnik in njegovi svojci zmožni plačevati ali (do)plačevati storitev, kar po mnenju inšpekcije velja v primeru nujnih namestitvev in le v postopku do sprejema v domsko varstvo in le za osnovni standard storitve, kot je bil že predhodno naveden. V primeru nujne namestitve, zaradi objektivnih okoliščin v nadstandardno obliko domskega varstva, pa velja le za nujno namestitvev v obliki začasne namestitve. V primeru, da takšna začasna namestitvev traja dalj časa in da uporabnik in zavezanec (ki poda izjavo) ne zmoreta plačevati storitve, nastane socialna stiska pri uporabniku in pri zavezancih po Uredbi o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev. Takšno stanje lahko pripelje katerega od sorodnikov, zavezanca za plačilo, na rob ali čez rob revščine (pogosto so zavezanci upokojniki ali ima zavezanec družino z več šoloobveznimi otroki ali je v družini sorodnika, zavezanca, samo en član zaposlen).

Takšno stanje povzroča tudi nepotrebne konflikte in slabljenje socialne mreže uporabnika, dodatne uradne postopke za vedno znova uveljavljanje oprostitev plačila storitve, s tem povezane pritožne postopke ter gospodarsko škodo izvajalcu storitve zaradi neplačanih računov o izvedeni storitvi. Inšpekcija v zvezi s tem meni, da zoper doplačilo nadstandardne storitve upravičeno ugovarjajo tudi občine, ki jih v takih primerih k doplačilu zavezujejo predpisi, občinski proračun pa ne zdrži takšnega stroška.

19. Predpisi za uveljavljanje pravica do pogrebnine in pravica do zadnje pokojnine ne zagotavljajo teh dveh pravic enako za vse upravičence, ker ob smrti uporabnika storitve institucionalno varstvo lahko navedeno pravico lahko uveljavljajo le ožji družinski člani: zakonec in otroci, ne pa tudi drugi svojci in tudi ne zakoniti zastopniki. Zaradi tega ostajajo računi za plačilo storitve za mesec, v katerem je uporabnik umrl neplačani pri uporabnikih, ki nimajo zakonca in otrok oziroma se terjatev za plačilo lahko uveljavlja šele v zapuščinski razpravi, kar je več mesečni ali letni odmik in se pri tem odtegne dediščina (če obstaja) drugim svojcem pokojnika (teta, bratranec, nečak, svak, ipd.), ki bi sicer lahko z uveljavitvijo teh pravic poplačali nastali dolg. Prav tako je problem plačila pogreba, ki bi bil lahko poplačan z uveljavitvijo teh dveh pravic, če bi ju lahko uveljavil živeči svojec ali zakoniti zastopnik pokojnika.
20. V zvezi z (do)plačevanjem storitve po zavezancih na podlagi odločbe centra za socialno delo o oprostitvi plačila storitve po Uredbi o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev je bilo ugotovljeno, da nastajajo časovni zamiki oziroma izpad plačila storitve v primeru spremembe vrste oskrbe iz manj zahtevne v bolj zahtevno ali v primeru začasnega povečanega obsega storitve. Ob zaključku meseca se preveri opravljanje storitve pri posameznih uporabnikih in v primeru, da je bil pri uporabniku opravljen večji obseg storitve in se zviša zahtevnost vrste oskrbe se sklene z uporabnikom dodatek k dogovoru, slednji se posreduje pristojnemu centru za socialno delo, da na osnovi tega ponovno odloči o oprostitvi plačila, kar pa se po sedaj veljavni zakonodaji določi šele s prvim dnevom naslednjega meseca, zaradi česar za plačilo storitve izpade en mesec izvajanja storitve, kljub podpisanemu dogovoru za zahtevnejšo vrsto oskrbe. V praksi to pomeni, da se izvaja zahtevnejša vrsta oskrbe en mesec po ceni predhodno manj zahtevne vrste oskrbe, ker izvajalci zaradi navedenega nimajo pravne podlage, da za tisti mesec zaračunajo storitev skladno z podpisanim dogovorom.
21. V dosedanjih nadzorih je bilo ugotovljeno, da se storitev institucionalno varstvo starejših ne razvija v vseh predvidenih oblikah, oziroma so se druge oblike zelo malo uveljavile. Tako se po podatkih Socialne inšpekcije storitev izvaja v obliki oskrbnega doma samo pri 2 izvajalcih z dovoljenji za delo, v obliki nastanitve v drugi družini pri 1 izvajalki z dovoljenjem za delo, pri 1 izvajalki po pogodbi skladno z 2. odstavkom 65. člena Zakona o socialnem varstvu (v letu 2008 je bilo 6 takšnih izvajalcev), pri 1 izvajalcu dnevnega varstva po dovoljenju za delo v obliki oskrbnega doma samo pri 2 izvajalcih z dovoljenji za delo, v obliki varstva v drugi družini pri 1 izvajalki z dovoljenjem za delo in pri 2 izvajalkah po pogodbi skladno s 3. odstavkom 65. člena Zakona o socialnem varstvu (v letu 2008 je bilo 6 takšnih izvajalcev) ter v obliki dnevnega varstva pri posameznih izvajalcih domskega varstva in oskrbe v obsegu 2-15 uporabnikov (natančnejše podatke o dnevnem varstvu starejših vodi Skupnost socialnih zavodov Slovenije). Zaradi ohlapnosti predpisov, ni možno nadzirati storitev v obliki oskrbovanih stanovanj in ni moč oceniti kakšna je ponudba te oblike storitve, zaradi menjavanja lastnikov, savbne namembnosti in upravnikov. Storitev institucionalno varstvo starejših se ne izvaja v obliki stanovanjskih skupin, bivalnih enot in z individualnim paketom storitve. Glede na obseg (96%), je uveljavljena le ena oblika storitve in to je trajno ali kratkotrajno celodnevno domsko varstvo in oskrba, kar ni povsem skladno z razvojnimi smernicami nacionalnega programa socialnega varstva in nacionalnega programa varstva starejših, ki predvidevajo spodbujanje in razvoj drugih oblik storitve.
22. Izvajalcem, zlasti izvajalcem storitve institucionalno varstvo starejših, ni povsem jasna razmejitev med izvajanjem storitve institucionalno varstvo starejših v obliki individualnega paketa storitve in koordiniranjem oskrbe v skupnosti (novo predlagana storitev v Zakonu o socialnem varstvu) in izvajanjem storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu. Vse tri storitve imajo isto ciljno skupino, polivalentno strokovno delo in organiziranje mreže pomoči uporabniku v domačem okolju. V zvezi z izvajanjem storitve institucionalno varstvo v obliki individualnega paketa praksa nima povratnih informacij iz šest let trajajočega pilotskega projekta, financiranega s strani ministrstva, pristojnega za socialno varstvo. Ta oblika storitve se v praksi ni uveljavila (niti eksperimentalno) za ciljno skupino starejših od 65 let, zato ne obstaja praksa individualnega financiranja storitve pred uvedbo dolgotrajne oskrbe, v kateri je to ena temeljnih sprememb sistema varstva starejših.

23. Po mnenju inšpekcije je 9. člen Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev diskriminatoren do uporabnikov, ker je v 2. točki opredeljen tako, da eno ciljno skupino predstavljajo upravičenci, starejše osebe od 65 let, ki potrebujejo manj zahtevno vrsto oskrbe, drugo ciljno skupino pa upravičenci s kroničnimi boleznimi v terminalni fazi. Pri tem je za uporabnike iz prve skupine upravičencev predvideno, da se morajo ob nastali potrebi po zahtevnejši vrsti oskrbe (starostna oslabelost, invalidnost, demenca) premestiti k drugemu izvajalcu, ki izvaja storitev v obliki domskega varstva, drugi ciljni skupini, ki po opredelitvi potrebuje zahtevnejše vrste oskrbe, pa je dovoljeno koristiti storitev v obliki oskrbnega doma. V praksi se uporabniki in njihovi svojci tem premestitvam iz oskrbnih domov, po menju inšpekcije, upravičeno upirajo, ker se storitev izvaja enako strokovno, oskrbni dom pa je oblika, ki je še najbolj podobna domačemu okolju. Trenutno obstajata samo še dva oskrbna domova, ki želita ohraniti obstoječe uporabnike in si prizadevata spremeniti obliko storitve, kar je oteženo zaradi izpolnjevanja tehničnih pogojev, ki jih zahteva ministrstvo in so izenačeni s pogoji drugih izvajalcev storitve v obliki domskega varstva, ki so bili že načrtovani in v osnovi grajeni s temi pogoji.
24. V obdobju 2011-2016 se je uveljavila oblika storitve v oskrbovanih stanovanjih. V nadzorih nad izvajanjem te oblike storitve je bilo ugotovljeno, da se različno izvaja tako po pravno formalnih podlagah (pogodbe med lastniki, upravnikom in izvajalcem oskrbe, dovoljenje za delo za izvajanje socialnovarstvenih storitev), kot po vsebini (paketih osnovne in socialne oskrbe, naročanje tržnih storitev ali kombinirane oblike) in tudi po metodologiji za izračun cene storitve, pri čemer slednje sicer temelji na internih aktih izvajalca. Ugotovljeno je bilo, da v predpisih socialnega varstva ni izdelane metodologije za izračun cene za to obliko storitve, kar ni skladno s 101. členom Zakona o socialnem varstvu.

Vsak izvajalec ima po svoje izdelan paket z različnimi stopnjami zahtevnosti osnovne in socialne oskrbe oziroma ima vsak izvajalec drugačne podrobnejše standarde storitve in merila za stopnjo zahtevnosti oskrbe, kar ni skladno s 4. odstavkom 68. b člena Zakona o socialnem varstvu, nekateri izvajajo oskrbo s storitvijo pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu z izvajalcem, ki to opravljajo na podlagi dovoljenja za delo, nekateri uporabniki, si to storitev zagotovijo sami z občinskim koncesionarjem.

Na osnovi navedenega se oblika storitve ne izvaja po standardu, ki bi upravičencem zagotavljal enako dostopnost in kakovost storitve, prav tako ta oblika storitve tudi ni cenovno enako dostopna, čeprav se opravljajo ista predvidena opravila osnovne in socialne oskrbe.

25. Tudi varovanje na daljavo se v oskrbovanih stanovanjih izvaja različno. Ta oblika storitve je opredeljena v 9. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev. V 5. odstavku 1. točke je navedeno: »Poleg osnovne in socialne oskrbe mora biti upravičencem zagotovljena tudi možnost uporabe celodnevne povezave preko osebnega telefonskega alarma za pomoč na daljavo, ki ga zagotovi izvajalec storitve sam ali v ta namen sklene pogodbo z drugim izvajalcem, ki v okviru svoje redne dejavnosti opravlja naloge neprekinjene nujne pomoči (npr. zdravstveni zavod, regijski center za pomoč na domu).«

Varovanje na daljavo se izvaja različno po tehnični plati, po kadrovski strukturi in organiziranosti dela in po plačilu. Ni jasno kaj je obvezno, kaj dodatno, kaj je minimalno standard storitve in kdo ga mora upravičencem zagotoviti. Varovanje na daljavo je opredeljeno v 7. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev, pri čemer je opredelitev nedosledna in ohlapna, ker je v zadnji alineji 3. odstavka točke a) navedeno kot opravilo socialnega servisa, v 4. odstavku pa je opredeljeno kot samostajna storitev socialnega servisa, kar je moč razumeti kot obliko storitve socialnega servisa, za katero pa nadalje v členu ni opisan standard in normativ storitve. V 5. odstavku 1 točke 9. člena Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitvah je prav tako nejasna opredelitev ali zakonodajalec misli na opravilo (kar opravlja izvajalec v okviru svojih drugih dejavnosti) ali na obliko storitve socialni servis (osebni telefonski alarm za pomoč na daljavo-kar v praksah v tujini pomeni pogovor, osebno pomoč-vodenje in organiziranje takojšnje potrebne oskrbe).

Zaradi navedenega so glede varovanja na daljavo uveljavljene različne prakse. Nekateri izvajalci imajo sklenjene pogodbe z izvajalci socialnega servisa, ki opravljajo storitev varovanja na daljavo, nekateri imajo sklenjene pogodbe z varnostnimi službami, nekaj oskrbovanih stanovanj pa ima urejeno varovanje na daljavo s povezavo osebnih telefonov uporabnikov na telefon vodje zdravstvene nege in oskrbe ali na recepcijo izvajalca storitve institucionalno varstvo. Nekateri izvajalci zagovarjajo stališče, da za varovanje na daljavo zadošča sestrski klic, kot je zagotovljen uporabnikom domskega varstva in oskrbe. Nekateri imajo dogovorjene klice različnih delavcev (receptor, socialna delavka, dežurna medicinska sestra, vzdrževalec), zaposlenih za izvajanje domskega varstva, za različne potrebe uporabnikov oskrbovanih stanovanj.

Socialna inšpekcija meni, da pri oskrbovanih stanovanjih varovanje na daljavo ne pomeni opravilo v smislu sestrskega klica oziroma zdravstvene storitve nujna medicinska pomoč (kar je sestrski klic v domskem varstvu), že zaradi možnosti odzivnosti (zlasti v popoldanskem in nočnem času, ko je pri izvajalcih domskega varstva manj kadra) in zaradi vsebine varovanja na daljavo, ki ni namenjena samo zdravstvenim storitvam, ampak katerikoli potrebi uporabnika. Varovanje na daljavo se zato pri sestrskem klicu zaključuje, ko dežurna medicinska sestra ugotovi, da klicatelj ni zdravstveno ogrožen in da ne potrebuje nujne zdravstvene oskrbe. Namen varovanja na daljavo je manjši obseg standardizirane socialne oskrbe, ki predvideva usposobljen kader, temu namenjeno tehnično opremo, dogovorjeno sodelovanje različnih izvajalcev in hitro odzivnost. Socialna inšpekcija pa je v dopisu št. 0920-1185/2013 z dne 3. 10. 2013 zaprosila za tolmačenje ministrstvo, pristojno za socialno varstvo in še dodatno zadevo utemeljila na sestanku s predstavniki Direktorata za socialno varstvo v novembru 2013, v januarju 2014, v novembru 2014 in v decembru 2014.

## **II. STORITEV: POMOČ DRUŽINI NA DOMU KOT SOCIALNA OSKRBA NA DOMU**

### **II.1. OBČINE**

#### **REDNI NADZOR**

V obdobju 2006-2015 so bili opravljeni redni nadzori nad izvajanjem nalog, ki jih zakon o socialnem varstvu in na njem temelječi predpisi nalagajo občinam v zvezi z zagotavljanjem socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu v vseh 212 občinah, pri tem, da so bile vse občine vključene v nadzor vsaj dvakrat. V letu 2013 je bilo ugotovljeno, da so vse občine zagotavljale storitev skladno s predpisi. Zagotavljanje storitve s strani občin se vzporedno posredno nadzira vsako leto tudi z nadzori nad delom izvajalcev te storitve, zato je bilo v decembru 2013 sklenjeno, da se zaradi navedenega in po načelu racionalnosti inšpekcijskega dela, nadzor nad temi nalogami občin, v letu 2014 ne izvede, v nadaljnjih letih pa se izvede v manjšem številu po naključnem vzorcu in na podlagi aktualnih informacijah, ki inšpekcija prejme v zvezi s predmetom tega nadzora pred izdelavo letnega načrta rednih nadzorov.

V letu 2016 je bil izveden redni inšpekcijski nadzor nad izvajanjem nalog, ki jih zakon o socialnem varstvu in na njem temelječi predpisi nalagajo občinam v zvezi z zagotavljanjem socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu po Programu inšpekcijskih nadzorov za leto 2016, ki je vključeval 10 občin: Kranjska Gora, Kuzma, Log-Dragomer, Luče, Majšperk, Miren-Kostanjevica, Mirna Peč, Mokronog-Trebelno, Pivka in Radeče.

Redni nadzor je bil opravljen v vseh navedenih občinah, v nadzoru pa je bilo ugotovljeno, da so občine opravljale naloge v zvezi z zagotavljanjem socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu skladno s predpisi socialnega varstva.

## **IZREDNI NADZOR**

V letu 2016 ni bilo prejetih pobud za nadzor nad izvajanjem nalog, ki jih občinam nalagajo predpisi socialnega varstva

## **II.2. IZVAJALCI**

### **REDNI NADZOR**

V letu 2016 je bilo v programu rednih inšpekcijski nadzorov nad opravljanjem storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu načrtovan nadzor pri 9 izvajalcih storitve, od tega pri 5 javnih socialnovarstvenih zavodih: Center za socialno delo Kočevje, Dom upokojencev dr. Franceta Bergelja Jesenice, Dom upokojencev Kranj, Koroški dom starostnikov in Zavod za oskrbo na domu Ljubljana ter pri 3 občinskih koncesionarjih: Dom Lipa d.o.o., Zavod Medgeneracijski center Komenda in Zavod za socialno oskrbo Pristan ter pri 1 izvajalcu z dovoljenjem za delo: Zavod ALOJA Maribor.

### **IZREDNI NADZOR**

V letu 2016 so bili opravljeni 4 izredni nadzori pri izvajalcih: Dom ob Savinji Celje, Dom starejših občanov Polde Eberl Jamski Izlake, Dom dr. Jožeta Potrča Poljčane in Comett domovi d.o.o., Pegazov dom Rogaška Slatina.

## **II.3. UGOTOVITVE**

V letu 2016 so bila nadzorna dejanja izvedena pri 13 izvajalcih te storitve, od tega pri 8 javnih zavodih, pri 4 občinskih koncesionarjih in pri 1 izvajalcu z dovoljenjem za delo. Izvedenih je bilo 9 rednih nadzorov (objava na spletni strani inšpekcije) in 4 izredni nadzori (slednji so bili uvedeni s strani inšpekcije, ker je bil načrtovan redni nadzor, pa izvajalci niso bili uvrščeni na objavljenem seznamu rednih nadzorov inšpekcije).

Za izvajanje storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu v letu 2016 ni bilo prijav o domnevnih nepravilnostih. V okviru nadzorov so bila 2 izvajalcema izrečena naročila in 1 izvajalcu ukrepi za odpravo napak, nepravilnosti ali pomanjkljivosti pri izvajanju storitve. Po teži ugotovljenih napak in nepravilnosti ter obsežnosti odrejenih ukrepov izstopa Zavod Medgeneracijski center Komenda.

V obdobju 2010-2016 je bilo v nadzorih ugotovljeno, da javni socialnovarstveni zavodi in občinski koncesionarji, ki storitev izvajajo več kot tri leta, praviloma izvajajo storitev skladno s predpisi, s poenoteno metodologijo in dokumentacijo o opravljanju storitve, pri novejših občinskih koncesionarjih in pri izvajalcih z dovoljenji za delo pa se pojavljajo nepravilnosti pri izračunu cene storitve, kadrovske standardu, dokumentiranju opravljanja storitve in zagotavljanju supervizije za neposredne izvajalce storitve. Slednji kažejo interes izvajati storitev skladno s predpisi in sodelujejo z inšpekcijo, zato z izpolnitvijo naročil ali ukrepov odpravljajo ugotovljene napake, nepravilnosti in pomanjkljivosti v odrejenih rokih in po zaključenem nadzoru izvajajo storitev skladno s predpisi in strokovnimi načeli za delo na področju socialnega varstva.

## **II.4. STROKOVNA POMOČ**

V letu 2016 ni bilo izvedene nobene strokovne pomoči izvajalcem, občinam ali uporabnikov storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, ker inšpekciji ni bilo posredovano nobeno vprašanje ali prošnja za pojasnilo v zvezi s to storitvijo.

## **II.5. DRUGE UGOTOVITVE O STORITVI POMOČ DRUŽINI NA DOMU KOT SOCIALNA OSKRBA NA DOMU**

(navedene tudi že v vsebinskem poročilu za leto 2015)

1. V nadzorih iz obdobja 2013-2015 je bilo ugotovljeno, da sedanja pravna ureditev postopka pridobitve dovoljenja za delo in vpisa v register povzroča v praksi zmedo, ker v splošnem velja med ljudmi, da je dovoljenje za delo dokument, ki zagotavlja, da izvajalec sme opravljati neko storitev, ker za to izpolnjuje vse pogoje in da se z dne izdaje vodi tudi v registru izdajatelja tega dokumenta.

V praksi socialnega varstva se izdajajo dovoljenja, ki tega ne zagotavljajo, ker je v obrazložitvi navedeno, da izvajalec ne izpolnjuje pogojev (nima cene in soglasja k ceni, nima zagotovljene kadrovske strukture, prostorov, ipd.). Na osnovi takšnih dovoljenj prejemniki poslujejo, kljub temu, da lahko začnejo izvajati storitev šele z dne vpisa v register po 66. členu Zakona o socialnem varstvu. Po mnenju inšpekcije je, zaradi zaščite upravičencev, pomembno, da se izda dovoljenje za delo samo v primeru, da izvajalec dokaže izpolnjevanje vseh pogojev, kar večina izvajalcev sicer tudi stori v tem postopku. Tisti, ki ne izpolnijo vseh pogojev oziroma tisti, ki računajo na odstopanja, ki jih sedanji predpisi dovoljujejo, po ugotovitvah inšpekcije tudi kasneje ne izpolnijo teh pogojev ali jih izpolnijo neskladno s predpisi, s čimer je povzročena škoda uporabnikom.

Prakse drugih področjih imajo to bolj enoznačno in s tem bolj razumljivo in jasno rešeno in sicer tako, da se storitev lahko začne izvajati ali z dne izdaje oziroma pridobitve dovoljenja za delo ali z dne vpisa dovoljenja v register, pri čemer se dovoljenje in vpis v register izvršita sočasno. Zato inšpekcija predlaga, da ministrstvo v tem postopku ravna skladno s splošno prakso.

2. Vodje storitve v primerih, ko upravičenci do storitve, zaradi zdravstvenega stanja, sami ne zmorejo uveljavljati svojih pravic in koristi in ne razumejo komunikacije, ugotavljajo upravičenost do storitve preko svojcev takšnih oseb, ki niso njihovi zakoniti zastopniki, prav tako so svojci podpisniki dogovora o izvajanju storitve, kar ni skladno z 92. in 96. členom Zakona o socialnem varstvu.
3. Vodje storitve nimajo enotnega merila za določitev meje, ko potrebe uporabnika oziroma zahtevnost oskrbe na domu preseže zmožnost pomoči storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu in bi moral uporabnik že koristiti storitev institucionalno varstvo starejših, zaradi česar se storitev v takih primerih izvaja preko zmogljivosti izvajalcev v smislu strokovne prezahtevnosti, povečanega obsega dela in hude fizične obremenitve neposrednih izvajalcev, kar predstavlja težavo samim neposrednim izvajalcem storitve in povzroča tudi nezadovoljstvo uporabnikov oziroma njihovih svojcev ter posledično pritoževanje svojcev nad delom neposrednih izvajalcev storitve zaradi njihovih nerealnih pričakovanj. V Ljubljani se storitev izvaja preko zmožnosti tudi zaradi dejstva, da imajo izvajalci institucionalnega varstva starejših v Ljubljani polno zasedene kapacitete in je potrebno na sprejem v dom čakati več mesecev. Ne glede na vzrok, takšno izvajanje



storitve ni skladno s 1. točko 6. člena Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev.

4. Izvajalci storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu so v okviru sekcije pri Socialni zbornici Slovenije izdelali predlog pravilnika in katalog opravil storitve: Pravilnik o postopkih pri uveljavljanju, izvajanju in načinu prenehanja izvajanja storitve pomoč družini na domu v obliki socialne oskrbe na domu pri (ime izvajalca) in Katalog storitev socialne oskrbe na domu kot prilogo temu pravilniku. To je bilo v letu 2011 in 2016 posredovana Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Večina izvajalcev je predlagani pravilnik kot interni akt. Pri tem je bilo ugotovljeno, da predlog pravilnika ni bil uveljavljen kot splošni akt in da katalog storitev socialne oskrbe na domu pomeni v bistvu podrobnejši standard storitve, za izdelavo podrobnejših standardov pa izvajalci socialnovarstvenih storitev niso pristojni. Za izdelavo in določanje podrobnejših standardov storitev socialnega varstva sta pristojna po 68. b členu Zakona o socialnem varstvu Skupnost socialnih zavodov Slovenije in po 68. c členu Zakona o socialnem varstvu Skupnost centrov za socialno delo Slovenije. Ti podrobnejši standardi storitve so glede pravno-formalne podlage v enakem položaju kot podrobnejši standardi za storitev institucionalno varstvo starejših, se pa v praksi uporabljajo pri sklepanju dogovorov z upravičenci, na dogovorih pa temelji zaračunavanje storitve.
5. Izvajalci v letnih poročilih navajajo, da ne morejo zagotavljati stalnosti in kakovosti storitve po standardu in normativu storitve iz vidika stalnosti ter pokrivanja vseh ugotovljenih potreb uporabnikov, ker kadrovska struktura ni stabilna zaradi zaposlitev za določen čas - ob poteku pogodbe se lahko izvajanje začasno ustavi ali ukine, nesigurnost nadaljevanja storitve, možnost ukinitve storitve zaradi ukinitve programov javnih del in nemožnost načrtovanja organiziranja izvajanja neposredne oskrbe. To je povezano tudi z vztrajanjem nekaterih občin, da se uporabnikom zagotavljajo le najnujnejša opravila oskrbe, zaradi česar se financira minimalna kadrovska struktura in ne optimalna in z vztrajanjem občin, da se opravi manj storitve večim uporabnikom, ne glede na dejanske potrebe uporabnikov, da se lahko prikaže povečan obseg storitve po številu uporabnikov, na kar je naravnano tudi predviden obseg storitve po posameznih občinah v nacionalnem programu socialnega varstva. Na ta način je zanemarjen obseg storitve iz vidika dejanskih potreb posameznih uporabnikov in postopno večanje njihovih potreb tekom izvajanja storitve, s čimer se povečuje število porabljenih učinkovitih ur neposredne oskrbe zaradi več vsebin, daljšega trajanja in večje pogostosti neposredne oskrbe na domu pri posameznem uporabniku. Zato nekateri izvajalci v poročila beležijo, da se storitev ne izvaja v polnem obsegu, kot bi to dejansko potrebovali uporabniki, ampak se s storitvijo pokriva le najnujnejša pomoč, kar ni povsem skladno s 1. točko 6. člena Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev.
6. Drugi razlog za koriščenje le najnujnejše socialne oskrbe na domu je po poročilih vodij storitve manjša plačilna zmožnost uporabnikov, zato koristijo storitev le v okviru svojih finančnih zmožnosti in ne glede na njihove dejanske potrebe, pri tem pa na osnovi pridobljenih informacij o možnosti uveljavljanja pravice do oprostitev plačila storitve navajajo, da ne želijo z doplačili bremeniti sorodnikov in tudi ne želijo koristiti možnosti, da jim storitev doplačuje občina zaradi obveze zaznamka na njihovih nepremičninah. V primeru da so svojci zavezanci za plačilo storitve po dogovoru z uporabnikom in izvajalcem storitve, se storitev koristi v polni meri skladno z ugotovljenimi potrebami uporabnikov. Navedeno kaže na neenako dostopnost storitve zaradi plačljivih zmožnosti upravičencev, kar ni skladno z načelom dostopnosti storitve za upravičence po nacionalnem programu socialnega varstva.

7. Izvajalci storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, izpade kadrov v času bolniške odsotnosti in dopustov, nadomeščajo s študentskim delom (dostava kosil), da določena opravila opravljajo prostovoljci (spremljanje pri nujnih opravilih, druženje), ker se zaradi nestalnega obsega storitve, kar je posledica narave storitve (potrebe upravičencev), občine ne strinjajo z zagotavljanjem storitve po optimalni kadrovski strukturi, ampak le z minimalno, kar posledično povzroča v primerih večjih potreb po storitvi s strani uporabnikov in v primeru objektivnih odsotnosti zaposlenih iz dela povečan obseg dela, ki ga morajo vodje storitve reševati z začasnimi rešitvami. Na ta način ni zagotovljena kakovost storitve po 1. točki 6. člena Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev.
8. Pogosta ugotovljena nepravilnost pri izvajanju storitve je ta, da izvajalci storitve nimajo organizirane supervizije. V pojasnilih navajajo, da imajo težave pridobiti supervizorja zaradi štirih razlogov. Prvi je ta, da je na seznamu supervizorjev Socialne zbornice Slovenije malo supervizorjev za storitev pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, drugi je ta, da supervizorji prihajajo k izvajalcu iz oddaljenih krajev, kar so veliki stroški, tretji je ta, da supervizija, kot del storitve, sodi v delovni čas, kar neposredne izvajalce oskrbe ovira pri izpolnjevanju prenapetega normativa v delu efektivnih delovnih ur oskrbe, četrti pa je ta, da obstaja veliko izvajalcev, ki storitev izvajajo v majhnem obsegu (z enim ali dvema izvajalcema neposredne oskrbe na domu), zato so stroški supervizije predragi, v bližini pa običajno ni drugih izvajalcev storitve, da bi lahko supervizijo organizirali skupaj in racionalizirali stroške.
9. V standardu storitve je med drugim opredeljeno, da je posameznik upravičen do storitve, če je izražena potreba po vsaj dveh opravilih iz dveh različnih sklopov opravil iz standarda storitve, kar se razume lahko kot po eno opravilo iz dveh sklopov (dve opravili) ali po dve opravili iz dveh sklopov (štiri opravila). Pri tem ta opredelitev oziroma pogoj izloči upravičence, ki potrebujejo vsa opravila ali več kot eno opravilo iz enega sklopa opravil v standardu storitve. Predpis je iz vidika upravičenosti do storitve izključujoč oziroma omejuje pravico do storitve z dodatnim pogojem znotraj že s predpisom določene skupine upravičencev. Na primer: upravičenec po 1. b. točki 6. člena navedenega pravilnika, ki potrebuje vseh pet opravil iz sklopa temeljnih dnevni opravil po 3. odstavku 1.a točke 6. člena tega pravilnika ni upravičen do storitve, upravičenec po 1. b. točki 6. člena tega pravilnika, ki potrebuje (po tolmačenju, da sta mišljeni dve opravili) eno opravilo iz sklopa gospodinjske pomoči in eno iz sklopa ohranjanja socialnih stikov, pa je po 3. odstavku 1.a točke 6. člena tega pravilnika upravičen do storitve. Zaradi izključevanja upravičencev po navedeni opredelitvi pogoja predpis ni skladen z načelom enakih možnosti in proste dostopnosti do storitev socialnega varstva iz nacionalnega programa socialnega varstva, ker je del upravičencev prepuščen iskanju pomoči izven te javne socialnovarstvene storitve.

### **III. STORITEV: SOCIALNI SERVIS**

#### **III.1. REDNI NADZORI**

V letu 2016 so bila nadzorna dejanja izvedena pri 8 izvajalcih te storitve (objava letnega plana na spletni strani inšpekcije), od tega pri 3 javnih zavodih: Dom Tisje Šmartno pri Litiji, Dom starejših občanov Grosuplje in Zavod za oskrbo na domu Ljubljana ter pri 5 zasebnikih: Dom Lipa d.o.o., Centerkontura d.o.o., Zavod LiNiTi Cerklje na Gorenjskem, Zavod Lokvanj Mekinje in Zavod za socialno oskrbo Pristan Vipava. Za izvajanje storitve socialni servis V nadzorih je bilo ugotovljeno, da trije zasebniki ne izvajajo te storitve. Po teži ugotovljenih napak in nepravilnosti ter obsežnosti odrejenih ukrepov izstopa izvajalec Centerkontura d.o.o..

### III.2. IZREDNI NADZORI

V letu 2016 ni bila s strani upravičencev ali uporabnikov ali s strani zainteresirane javnosti podana nobena pobuda za inšpekcijski nadzor nad delom izvajalcev te storitve.

### III.3. DRUGE UGOTOVITVE O STORITVI SOCIALNI SERVIS

(že navedene v vsebinskem poročilu za leto 2015)

1. Kot je bilo v poročilu že predhodno navedeno, obstajajo nejasnosti pri opredelitvi socialnega servisa v zadevi varovanja na daljavo, kot je sedaj opredeljeno v 7. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev. Opredelitev je nedosledna in ohlapna, ker je v zadnji alineji 3. odstavka a) točke navedeno varovanje na daljavo kot opravilo socialnega servisa, v 4. odstavku pa je opredeljeno kot samostajna storitev socialnega servisa, kar je moč razumeti kot obliko storitve socialnega servisa, za katero pa nadalje v členu ni opredeljenega standarda in normativa storitve.

V 5. odstavku 1 točke 9. člena Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitvah pri opredelitvi varovanja na daljavo v oskrbovanih stanovanjih je prav tako nejasna opredelitev ali zakonodajalec misli na opravilo (kar opravlja izvajalec v okviru svojih drugih dejavnosti in gre za možnost klica v smislu naročila) ali na obliko storitve socialni servis (osebni telefonski alarm za pomoč na daljavo, kar v praksi pri nas in v tujini pri varovanju na daljavo v lastniških običajnih domovih uporabnikov pomeni možnost klica za posvet, pogovor, naročila ali osebno pomoč-vodenje in organiziranje takojšnje potrebne oskrbe).

V praksi izvajanja storitve institucionalno varstvo starejših v obliki oskrbovanih stanovanj, kjer so izvajalci domovi starejših občanov, se uveljavlja namesto varovanja na daljavo tako imenovani »sestrski klic«, kar je storitev zdravstva – nujna zdravstvene pomoč, pri čemer imajo uporabniki neposredno telefonsko povezavo z dežurno medicinsko sestro izvajalca v primeru, da rabijo pomoč. Socialna inšpekcija meni, da je varovanje na daljavo posebna oblika storitve socialnega servisa, namenjena ciljni skupini upravičencev z enakimi potrebami, zato bi moralo biti varovanje na daljavo zagotovljeno kot storitev s standardom in normativom na enak način in v enaki obliki in vsebini upravičencem, ne glede na to, ali koristijo to storitev v domačem okolju ali v oskrbovanem stanovanju. Socialna inšpekcija je zaradi nejasnosti predpisa in različnih praks ter stališč do varovanja na daljavo s strani izvajalcev socialnovarstvenih storitev, v dopisu št. 0920-1185/2013 z dne 3.10.2013 zaprosila za tolmačenje ministrstvo, pristojno za socialno varstvo in še dodatno zadevo utemeljila na sestanku s predstavniki Direktorata za socialno varstvo v novembru 2013 in v januarju 2014.

2. Socialna inšpekcija je že v predhodnih letnih poročilih seznanila Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da obstoječa opredelitev socialnovarstvene storitve socialni servis v 7. členu Pravilnika o standardih in normativih socialno varstvenih storitev ne omogoča zaščite upravičencev do te storitve in storitev ne razmejuje dovolj od ostalih storitev in dejavnosti, ki se izvajajo po drugih predpisih.

V standardu storitve socialni servis je opredeljeno, da se za to storitev šteje, če izvajalec nudi vsaj tri opravila od navedenih v standardu in je pri tem med njimi obvezno opravilo tudi dostava pripravljene hrane na dom. Ciljna skupina je kdorkoli, ki je naročnik. V standardu ni opredeljenih pogojev za izvajanje storitve, razen soglasje ministrstva, prisojnega za socialno

varstvo k ceni storitve (čeprav to ni javna socialnovarstvena storitev in se trži) in pridobitev dovoljenja za delo s strani ministrstva, pristojnega za socialno varstvo (kar je vezano na plačilo taks in mnenja Socialne zbornice Slovenije).

V praksi se pojavljajo izvajalci, ki ciljni skupini starejših, invalidov in bolnim osebam in/ali vsem drugim naročnikom nudijo opravljanje vseh opravil iz standarda te storitve na domu na osnovi registriranih gospodarskih dejavnosti ali na osnovi dejavnosti postrežka ali po Pravilniku o osebnem dopolnilnem delu.

Zaradi navedenega predpis ne ščiti dovolj upravičencev (zaradi pogoja katera opravila morajo naročiti), niti izvajalcev te storitve (zaradi določila katera opravila morajo opravljati). Izvajalci storitve so zaradi navedenega na trgu ponudbe pomoči starejšim manj konkurenčni (obveznost opravljanja paketa opravil in cena storitve, ki je ne morejo sami prilagajati povpraševanju), zato upravičenci koristijo druge, cenejše oblike pomoči pri drugih izvajalcih. Socialna inšpekcija že od leta 2008 dalje vsako leto v poročilu predlaga ministrstvu, da navedeno socialnovarstveno storitev ustrežneje opredeli ali pa jo opusti.

#### **IV. NADZOR IZVAJANJA SOCIALNO VARSTVENIH STORITEV PRI IZVAJALCIH BREZ USTREZNIH STROKOVNIH IN PRAVNIH PODLAG**

V letu 2016 so bila nadzorna dejanja izvedena pri 9 izvajalcih, od tega pri 4 samostojnih podjetnikih posameznikih: Metuljček, gostinstvo in posredništvo, Adrijana Žibert s.p. Sevnica, Dom Elizabeta, dom starejših, Lucijan Ficko s.p. Sveti Jurij, Pomoč in oskrba ostarelim Žanet Prah s.p. Bizeljsko, Pomoč na domu-varno staranje Nina Jurkovič s.p. Dravograd ter pri 5 fizičnih osebah posameznikih: Vlasta Najger Bizeljsko, Marija Žnidarič Bizeljsko, Brigita Mlakar Krška vas, Andreja Nepužlan Jesenice na Dolenjskem, Martina Čučnik Polana nad Loko pri Zidanem mostu. Pri 4 izvajalcih je bil nadzor opravljen po uradni dolžnosti inšpekcije (informacije pridobljene v nadzorih inšpekcije), pri 8 izvajalcih pa na podlagi prijav drugih organov in služb.

V nadzorih je bilo ugotovljeno, da prijava 1 samostojnega podjetnika posameznika, za domnevno izvajanje storitve institucionalno varstvo neskladno s predpisi, ni bila utemeljena in da je 1 samostojna podjetnica posameznica, ki naj bi domnevno izvajala storitev pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, z dejavnostjo prenehala že pred posredovanjem prijave. Za 1 samostojno podjetnico posameznico in 1 fizično osebo posameznico je bilo ugotovljeno, da sta izvajali storitev institucionalno varstvo, sicer brez ustreznih pravnih podlag, a s pogodbami in sodelovanjem centrov za socialno delo po 65. členu Zakona o socialnem varstvu, za 1 samostojno podjetnico posameznico in za 4 fizični osebi posameznici, pa je bilo ugotovljeno, da so izvajale storitev institucionalno varstvo brez strokovnih in ustreznih pravnih podlag.

Tako so bile petim Izvajalcem izrečene prepovedi opravljanja storitve do pridobitve ustreznih pravnih podlag in ukrepi za ureditev nastale situacije, v zadevah, ki niso pristojnost Socialne inšpekcije pa so bili izvedeni odstopi drugim pristojnim službam in organom.

#### **V. DRUGE UGOTOVITVE IZ NADZOROV V LETU 2016**

1. Izvajalci storitve institucionalno varstvo starejših v javni mreži, centri za socialno delo in tudi izvajalci, pri katerih je bil izveden nadzor z ugotovitvami izvajanje storitve institucionalno varstvo brez ustreznih strokovnih in pravnih podlag, navajajo, da svojci starejših oseb, slednje, namesto v domove starejših v bližnjem okolju, nameščajo k posameznikom v neposredni soseščini ali k družinam in k izvajalcem podobnih dejavnosti na Hrvaškem in

na Madžarskem. Strokovne službe za takšne namestitve zvedo slučajno od drugih oseb ali od drugih organov in institucij (inšpekcijske službe, bolnišnice, sodišča) kadar pride do konfliktnih situacij ali hujše oškodovanosti oseb, nameščenih na tak način. Pogosto so tako nameščene hudo bolne ali dementne osebe s strani svojcev. Slednje svoja ravnanja utemeljujejo s tem, da sami ne zmorejo in ne znajo skrbeti za takšnega svojca, da so izvajalci javne mreže predragi in da so že podali prošnje za sprejem, pa so namestitve v javni mreži zasedene. Pri tem so svojci v letu 2016 izražali tudi nezadovoljstvo in nezaupanje do varstvenega dodatka in do oprostive plačila storitve oziroma do zavezanosti občine za doplačilo storitve socialno šibkim upravičencem in njihovim svojcem zaradi menjave stališč oziroma tolmačenj predpisov o obveznosti povrnitve teh sredstev in zaznambah na nepremičninah.

2. V zvezi z dostopnostjo storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu je bilo ugotovljeno, da ni dovolj jasne in upravičencem dostopne skupne info-točke, zato se tudi za to obliko pomoči upravičenci poslužujejo dejavnosti drugih izvajalcev (izven javne mreže te storitve). Na trgu se na spletnih straneh, kot glavni vir informacij za pomoč na domu izpostavljata dve agenciji (ProDomi, Matija), na osebni ravni pa zdravstveni kader v bolnišnicah ter patronažne sestre, ki upravičencem ponujajo svoje kolegice, ki so brez zaposlitve ali upokojene in to opravljajo na podlagi osebnega dopolnilnega dela ali na črno. V samem formalnem delu je posredovanje dela in delavcev pristojnost Inšpekcije nadzora delovnih razmerij, tudi samo izvajanje opravil preko agencij je pogodbeno delo, kar ni pristojnost Socialne inšpekcije. Agencije, naslavljajo ciljno skupino upravičencev do socialnovarstvenih storitev in oglašujejo opravila iz storitve pomoč družini na domu kot socialna oskrba na domu, ob tem pa navajajo, da preverjajo tudi ustreznost kadrov in kakovost storitev. Predpisi socialnega varstva nimajo opredeljene takšne posredniške dejavnosti.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti je v zvezi s tem Socialni inšpekciji posredovalo tolmačenje predpisov v dopisu št. 1221-3/2013-2 z dne 20.3.2013, v katerim je med drugim navedeno, da v kolikor posredovalec izbira za naročnike izvajalce, ki so vpisani v register izvajalcev na podlagi dovoljenja za delo, ali izvajajo storitev v okviru mreže javne službe, potem bodo uporabniki imeli zagotovljene storitve v skladu z zakonom, podzakonskimi akti in določenimi standardi, v primeru izbora izvajalcev, ki izvajajo opravila na podlagi osebnega dopolnilnega dela ali izbora drugih izvajalcev, pa ta zaščita ni zagotovljena.

Samo spletna info točka Inštituta za socialno varstvo ni dovolj, ker je upravičenci ne uporabljajo, ali pa jo uporabljajo zelo malo in bi morala biti dostopna na druge načine in bolj prepoznavna. To je pomembno tudi za to, ker sedanja ciljna skupina uporabnikov ne uporablja računalnikov in zaupa informacijam, ki se podajajo osebno od ust do ust.

3. Zaradi narave spletnih strani, je dovolj že samo naziv firme, ki vsebuje besede starejši, pomoč, oskrba, da posamezne domene, ki po tem ključu zbirajo podatke, na spletni strani prikažejo vse take izvajalce, od katerih je zelo malo izvajalcev javne mreže socialnega varstva ali izvajalcev s pridobljenim dovoljenjem za delo. Ministrstvo je bilo s strani inšpekcije na nezadostno zaščito te storitve in teh upravičencev opozorjeno vsa leta od 2013 dalje. S tem je bil s strani Socialne inšpekcije v letu 2015 seznanjen tudi Finančni urad Republike Slovenije in Tržni inšpektorat Republike Slovenije.
4. V izrednih nadzorih je bilo v obdobju 2010-2016 tudi ugotovljeno, da posamezniki, ki so upravičenci do socialnovarstvenih storitev, po lastni izbiri in želji in po lastni odločitvi sklepajo različne pogodbe z osebami-laiki ali pravnimi osebami, ki obljublajo takšno pomoč, brez, da bi prej preverili poti za uveljavljanje svojih pravic do socialnovarstvenih storitev in/ali pridobili informacije o javni mreži socialnovarstvenih storitev, ob kasnejih nastalih zapletih in neugodnih situacijah pa zahtevajo in pričakujejo zaščito Socialne inšpekcije in vršijo socialni pritisk preko medijev za rešitev nastale situacije.

Socialna inšpekcija po 102. členu Zakona o socialnem varstvu ni pristojna za nadziranje pravnih poslov odraslih oseb, ki jim ni odvzeta poslovna sposobnost. Prav tako v takšno poslovanje fizičnih oseb ne sme posegati center za socialno delo, kar se pogosto izraža v

medijih kot pričakovanje javnosti. Glede proste izbire pomoči imajo po nacionalnem programu socialnega varstva upravičenci do socialnovarstvenih storitev pravico do lastne izbire uveljavljanja svojih pravic (ali jih uveljavljajo ali pa ne) in do izbiranja izvajalcev pomoči (socialno varstvene storitve niso vezane na krajevno pristojnost), prav tako lahko izbirajo med različnimi vrstami storitev ter tudi izbirajo izvajalca znotraj ali zunaj javne mreže storitev.

Pri tem socialna inšpekcija meni, da so upravičenci do socialnovarstvenih storitev na eni strani premalo informirani o socialnovarstvenih storitvah, izvajalcih in poteh uveljavljanja svojih pravic na področju socialnega varstva ter da so na drugi strani preveč zaupljivi do vsega »nedržavnega in neinstitucionalnega« in premalo ozaveščeni o možnih nevarnih posledicah sklepanja poslov z medsebojnimi pogodbami oziroma o posledicah laičnih oblik pomoči invalidnim in ostarelim osebam.

V zvezi s tem je socialna inšpekcija že v letu 2010 oblikovala opozorilo, v letu 2016 pa je dodala še obširnejše javno opozorilo o ugotovitvah nadzorov v zvezi z izvajanjem storitve institucionalno varstvo starejših brez ustreznih strokovnih in pravnih podlag. Opozorila so stalno dostopna na spletnih straneh socialne inšpekcije: [www.id.gov.si/delovna\\_podrocja/socialna\\_inspekcija](http://www.id.gov.si/delovna_podrocja/socialna_inspekcija).

Tatjana Arnšek  
Inšpektorica za socialne zadeve