

PS-VI.431.1.12.2020.LK

Pani
Agnieszka Gorzycka
Kierownik
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Górowie Iławeckim

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr FK-IV.0030.178.2020 z dnia 26 lutego 2020 roku (**akta kontroli str. 1**) zespół inspektorów Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

1. Lilla Kondrusik – główny specjalista, kierująca zespołem kontrolnym,
 2. Agnieszka Pastuła – główny specjalista,
- przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim, przy ul. Sikorskiego 19. Czynności kontrolne przeprowadzono w dniu 11 marca 2020 roku. Przedmiotem kontroli objęto planowanie i prowadzenie pracy z rodziną objętą wsparciem asystenta rodziny, w świetle przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t. j. Dz. U. 2019, poz. 1111 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym użyto skrótów:

1. MOPS / Ośrodek / kontrolowana Jednostka – co oznacza: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim, przy ul. Sikorskiego 19,
2. Kierownik / Kierownik MOPS / Kierownik kontrolowanej Jednostki – co oznacza: Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim – panią Agnieszkę Gorzycką,
3. Regulamin – co oznacza: Regulamin Organizacyjny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim,
4. plan – co oznacza: plan pracy z rodziną, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy,
5. asystent – co oznacza: asystenta rodziny zatrudnionego w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim,

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do dnia jej zakończenia i przeprowadzono ją w obecności pani Agnieszki Gorzyckiej – Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim.

Ustaleń kontroli dokonano w oparciu o analizę prowadzonej w Jednostce dokumentacji, informacje i wyjaśnienia przekazane przez Kierownika oraz asystenta zatrudnionego w Ośrodku. Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w rejestrze prowadzonym przez kontrolowaną Jednostkę.

Działalność MOPS w Górowie Iławeckim w zakresie objętym kontrolą ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami i uchybieniami.**

USTALENIA KONTROLI

1. Przedmiot kontroli w dokumentach organizacyjnych kontrolowanej Jednostki.

Kontrolującym przedstawiono Regulamin Organizacyjny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim, wprowadzony Zarządzeniem Nr 5/2018 Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim z dnia 3 maja 2018 roku **/akta kontroli str. 2-21/** oraz obowiązujący w dacie kontroli Regulamin wprowadzony Zarządzeniem Nr 13/2019 Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim z dnia 30 grudnia 2019 roku **/akta kontroli str. 22-39/**.

Analiza obowiązującego Regulaminu wykazała, że w § 15 tego dokumentu wymieniono zadania asystenta używając sformułowania „*do zadań asystenta rodziny (...) należy*”, wskazując zamknięty katalog zadań przez niego realizowanych. Wśród nich nie uwzględniono realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „*Za życiem*” (Dz. U. z 2019 poz. 473) – art. 15 ust. 1 pkt 13a ustawy oraz zadania polegającego na udzielaniu wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych – art. 15 ust. 1 pkt 11 ustawy. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 grudnia 2018r. (znak: PS-VI.431.1.42.2018) inspektorzy w ramach instruktażu wskazali, aby „*przy najbliższej zmianie Regulaminu uwzględnić wszystkie zadania asystenta rodziny wynikające z przepisów prawa*”, co nie zastało zrealizowane przez Kierownika kontrolowanej Jednostki, w związku z powyższym wydano zalecenie w tym zakresie.

2. Tryb przydzielania asystenta rodziny.

W kontrolowanej Jednostce do realizacji zadań z zakresu planowania i prowadzenia pracy z rodziną zatrudniano 1 asystenta. Ustalono, że praca asystenta rodziny nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego na terenie gminy, w której praca ta była prowadzona, zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy. Nie prowadził on również postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez gminę, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy.

W myśl art. 15 ust. 4 ustawy, liczba rodzin z którymi jeden asystenta może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 15. W okresie objętym kontrolą asystent pracował z 6 rodzinami, natomiast w dacie kontroli asystent obejmował wsparciem 5 rodzin, co jest zgodne z zapisami wyżej cyt. przepisu.

Z informacji przekazanych przez Kierownika, stanowiących **akta kontroli str. 40** wynika, że asystent nie prowadził pracy z rodzinami na mocy ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, gdyż nie zgłoszono potrzeby w tym zakresie. Nie było również przypadków rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem przez sąd.

Ustalono, że w Ośrodku nie wprowadzano, w formie wewnętrznych zarządzeń, regulacji dotyczących pracy asystenta, rodzaju dokumentacji czy też sposobu jej dokumentowania.

Szczegółowej analizie poddano teczki 3 rodzin objętych wsparciem asystenta z których:

- dzieci przebywały w placówce opiekuńczo-wychowawczej a praca z rodziną została zakończona z uwagi na fakt zmiany miejsca zamieszkania rodziny,
- praca asystenta trwała nadal a dzieci przebywały w rodzinie zastępczej,
- praca asystenta trwała nadal a dzieci przebywały z środowisku rodziny biologicznej.

Potrzeby objęcia rodziny asystą rozpoznawane były przez pracowników Ośrodka, z racji objęcia tych rodzin pomocą społeczną. W każdym przypadku w rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych pracownicy socjalni przeprowadzali wywiad środowiskowy o którym mowa w ustawie, i jeżeli z analizy sytuacji rodziny wynikało, iż potrzebuje ona wsparcia asystenta, formułowali w tym wywiadzie wnioski do Kierownika Ośrodka o jego przydzielenie **/akta kontroli str. 41-57/**. Jednocześnie, pracownicy socjalni, kierowali do Kierownika MOPS oddzielny wniosek o przydzielenie rodzinie asystenta rodziny, zawierający uzasadnienie oraz zgodę Kierownika, wraz z datą **/akta kontroli str. 58-59, 62-63/**.

W dokumentacji rodzin, prowadzonej przez asystenta, znajdowały się również stosowne „Zgody na współpracę z asystentem” **/akta kontroli str. 60, 64/** oraz „Zasady współpracy rodziny z asystentem rodziny”, podpisane przez asystenta i członka danej rodziny **/akta kontroli str. 61, 65/**. Dodatkowo, w teczkach każdej z rodzin, znajdowały się sporządzane przez asystenta:

- „Analiza wstępna sytuacji rodziny” – **akt kontroli str. 70**,
- „Diagnoza sytuacji rodziny” – **akta kontroli str. 66-67, 68-69**,
- „Dziennik wizyt w środowisku rodziny” – **akta kontroli str. 71, 72**,
- „Notatki służbowe” z wizyt w środowisku – **akta kontroli str. 95, 96**,
- „Plany pracy z rodziną”, składający się z „Części I” i „Części II” – **akta kontroli str. 73-82**,
- „Sprawozdania pracy z rodziną” lub „Sprawozdania półroczne z pracy asystenta rodziny od dnia do dnia ...” – **akta kontroli str. 85-94**.

W ocenie kontrolujących, ilość dokumentów prowadzonych przez asystenta nie przekładała się na jakość informacji jakie mogłyby się w nich znajdować. W „Analizie wstępnej sytuacji rodziny” czy „Diagnozie sytuacji rodziny” zawierały się w zasadzie informacje znajdujące się w drukach „Wywiadu środowiskowego”, przeprowadzanego przez pracowników socjalnych. W przypadku dwóch rodzin, z których dzieci przebywały w różnych formach pieczy zastępczej, brak było informacji potwierdzających ten fakt w dokumentacji prowadzonej przez asystenta rodziny.

3. Praca z rodziną objętą wsparciem asystenta rodziny

W badanych przypadkach dokonano analizy realizowanych przez asystenta zadań pod kątem:

a) opracowania planu pracy z rodziną i jego realizacji

Ustalono, że w badanym okresie zatrudniony w Ośrodku asystent opracował we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym plany pracy z rodziną, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy. Każdy z planów poddanych analizie był podpisany przez asystenta, pracownika socjalnego oraz członka rodziny. Plany te zawierały dane rodziny i asystenta, datę sporządzenia, „cele główne” i „cele szczegółowe długoterminowe” oraz „cele szczegółowe krótkoterminowe”. Zawierały również „Działania krótkoterminowe” w zestawieniu tabelarycznym, które składały się z: opisu działania, terminu jego realizacji oraz osoby odpowiedzialnej za wykonanie. W myśl art. 15 ust. 3 ustawy, plan pracy z rodziną winien obejmować zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych rodziny, a także terminy ich realizacji oraz przewidywane efekty. W poddanych analizie planach nie określono efektów planowanych działań. Terminy realizacji poszczególnych działań natomiast były określane w różny sposób, od podania konkretnej daty do określeń takich jak: „w miarę możliwości finansowych” czy „jak najszybciej” /**akta kontroli str.73-74, 75-76/**. W jednym badanym przypadku, plan w ogóle nie miał określonych terminów działań /**akta kontroli str.77-78/**, w drugim natomiast, określono terminy tylko przy części działań /**akta kontroli str. 79-80, 81-82/**. Z pisemnych wyjaśnień Kierownika, stanowiących **akta kontroli str. 97-100**, wynika, iż „asystent rodziny był skupiony na realizacji założonych celów. Podczas uzupełniania dokumentów przeoczył wpisanie daty realizacji tych celów”. W ocenie zespołu kontrolnego, nieprecyzyjne określanie terminów, mogło w niewystarczający sposób motywować do podjęcia zmian przez rodzinę jak i utrudnić, czy wręcz uniemożliwić asystentowi dokonanie oceny zmian zachodzących w rodzinie. Przyczyną powstania nieprawidłowości polegającej na nierealizowaniu, bądź częściowej tylko realizacji zapisów art. 15 ust. 3 ustawy, był brak rzetelności w sporządzaniu dokumentów jak i niedostateczna znajomość przez asystenta zapisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Plany pracy w rodzinach, z których dzieci przebywały w pieczy zastępczej natomiast, nie były opracowane zgodnie z zapisami art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. nie zostały skoordynowane z planem pomocy dziecku umieszczonym w pieczy zastępczej /**akt kontroli str. 77-78, 79-82/**, co również wynika z pisemnych wyjaśnień Kierownika, stanowiących **akt kontroli str. 99**. W ocenie kontrolujących skoordynowanie planu pracy z rodziną z planem pomocy dziecku umieszczonym w pieczy zastępczej, jest niezbędne po to, aby działania wynikające z tych dwóch planów zmierzały w jednym kierunku. Ponadto plan ten powinien być spójny z działaniami podejmowanymi przez inne instytucje czy podmioty przychodzące z różnego rodzaju formami wsparcia dla danej rodziny. Skutkiem tej nieprawidłowości mogło być udzielenie niewłaściwej pomocy rodzinie i dzieciom. Kontrolujący, przedłożyli Kierownikowi Ośrodka wzór planu pracy z rodziną, który zawiera wszystkie wymagane przepisami elementy, do ewentualnego wykorzystania go przez asystenta rodziny w dalszej pracy z rodzinami.

b) dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny

Ustalono, że asystent rodziny dokonywał okresowej oceny sytuacji rodziny co do zasady co pół roku, do czego obliguje art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy, przy czym oceny te miały formę sprawozdania i wykonywane były na dwóch różnych wzorach dokumentów. Jedne z nich zawierały informacje **/akta kontroli str. 85-90/**:

- Czy rodzina chętnie współpracowała z asystentem,
- Opis problemów występujących w rodzinie w opinii asystenta rodziny,
- Opis problemów występujących w rodzinie z perspektywy szkoły,
- Cele główne,
- Cele szczegółowe,
- Opis działań podjętych w celu aktywizacji rodziny,
- Podsumowanie.

Drugie natomiast **/akta kontroli str. 91-94/**, zawierały informacje o głównych zadaniach, które zostały podjęte w ocenianym okresie oraz informacje o celach głównych w pracy z rodziną. Dokumenty te opatrzone były podpisem Kierownika, datą z informacją o zapoznaniu się z nimi.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w przypadku trzech ocen **/akt kontroli str. 85, 91 i 93/** daty sporządzenia były wcześniejsze, niż okres który obejmowały np. dokument sporządzony w dniu 4 lipca 2019 r., dotyczył okresu od 28 stycznia 2019 r. do 30 lipca 2019 r. Przyczyną powyższego uchybienia był brak rzetelności w sporządzaniu dokumentów jak i niedostateczna znajomość przez asystenta zapisów ustawy. Natomiast skutkiem takiego postępowania było tworzenie dokumentacji, która nie odzwierciedlała stanu faktycznego w danym okresie.

c) współpraca z podmiotami działającymi na rzecz dziecka i rodziny

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika stanowiących **akta kontroli str. 97-99**, w codzienny działaniach, zmierzających do poprawy sytuacji rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, asystent rodziny współpracował z: jednostkami administracji samorządowej, z pedagogiem szkolnym, kuratorem rodzinnym, Policją, komisją rozwiązywania problemów alkoholowych, psychologiem, ośrodkiem opiekuńczo-wychowawczym. Działań tych jednak asystent nie dokumentował w sposób dostateczny, stąd też trudno kontrolującym ustalić szczegóły tejże współpracy.

d) monitorowanie sytuacji rodziny po zakończeniu z nią współpracy

W okresie objętym kontrolą asystent rodziny zakończył pracę z jedną rodziną z uwagi na zmianę miejsca jej zamieszkania **/akt kontroli str. 40/**. Analiza dokumentacji prowadzonej przez asystenta wykazała, że poinformował on o tym fakcie Kierownika kontrolowanej Jednostki **/akta kontroli str. 83/**. W tym samym dniu Kierownik, przesłał pismo do ośrodka pomocy społecznej, na teren którego działania przeprowadziła się rodzina **/akt kontroli str. 84/**.

4. Uwagi i wnioski

Mając na uwadze ustalenia kontroli wnioskować można, że rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Górowie Iławeckim zapewniał wsparcie asystenta rodziny, który starał się realizować działania przewidziane w art. 15 ustawy.

Celem pracy asystenta jest osiągnięcie przez rodzinę podstawowego poziomu stabilności życiowej, która umożliwi jej wychowywanie dzieci. Jego głównym zadaniem natomiast, jest niedopuszczenie do oddzielenia dzieci od rodziny. Intensywna praca asystenta z rodziną nie może ustać nawet w przypadku czasowego umieszczenia przez sąd dziecka poza rodziną. Wówczas zadaniem asystenta staje się nie tylko praca z rodziną w miejscu zamieszkania, ale również współpraca z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, czy osobami odpowiedzialnym za dziecko umieszczone w instytucji sprawującej pieczę zastępczą, będącej w gestii powiatu, oraz z sądem. Powinien on aktywnie uczestniczyć we wszystkich działaniach zmierzających do powrotu dziecka do rodziny.

Asystent rodzinny, obok udokumentowanych kwalifikacji do pracy z rodziną powinien posiadać odpowiednie przygotowanie teoretyczne oraz praktykę w pracy z dziećmi i ich rodzinami. Ważne są również predyspozycje osobowościowe asystenta, gdyż powinien on być powiernikiem i przyjacielem rodziny, wspólnie pracującym z rodziną, a nie władczo wytyczać cele i konsekwentnie je egzekwować. Asystent rodzinny musi unikać oceniania i pouczenia, a do problemów rodziny podchodzić ze zrozumieniem.

Przeprowadzona kontrola wykazała potrzebę dokładniejszego i rzetelniejszego prowadzenia dokumentacji dotyczącej pracy z rodziną. Dokumentowanie pracy asystenta jest jednym z jego ustawowych obowiązków i stanowi źródło wiedzy na temat min. sytuacji rodziny, podejmowanych przez asystenta działań i efektów pracy. W opinii kontrolujących na podniesienie poziomu rzetelności w zakresie prowadzenia ww. dokumentacji wpłynąć może uregulowanie, np. w formie wewnętrznego zarządzenia rodzaju i sposobu jej prowadzenia, a także wzmocnienie nadzoru nad wykonywanymi przez asystenta zadaniami.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uchybieniami, działając w oparciu o art. 197d ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wnoszę o podjęcie przez Kierownika, stosownych działań, mających na celu ich wyeliminowanie oraz realizację następujących zaleceń:

1. W Regulaminie uwzględnić wszystkie zadania asystenta rodziny wynikające z przepisów prawa, a kopię zmienionego dokumentu w ciągu 30 dni przesłać do tegoż Urzędu.
2. W przypadku rodzin, z których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej, plany pracy z rodziną opracowywać zgodnie z zapisami art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy.
3. W planach pracy z rodziną uwzględniać wszystkie elementy, o których mowa w art.15 ust. 3 ustawy.
4. Okresowej oceny sytuacji rodziny o której mowa w art. 15 ust.1, pkt 15 ustawy, dokonywać rzetelnie, z zachowaniem terminów i dat.
5. Wzmocnić nadzór Kierownika nad realizacją zadań przez asystenta rodziny, w tym nad sposobem i jakością jej dokumentowania.

6. Rzetelnie prowadzić dokumentację dotyczącą pracy z rodziną.
7. Uzupełniać i utrzymywać wiedzę w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zarówno poprzez samokształcenie jak i udział w szkoleniach.

Kontrolowanej jednostce przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i/lub zawartych w nim zaleceń pokontrolnych na zasadach określonych w art. 197 d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Termin na wniesienie zastrzeżeń wynosi 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego wraz z zaleceniami. W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń, proszę o poinformowanie Wojewody o realizacji zaleceń pokontrolnych, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

Podstawa prawna:

- § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 sierpnia 2015 roku w sprawie przeprowadzania kontroli przez wojewodę oraz wzoru legitymacji uprawniającej do przeprowadzania kontroli (Dz. U. 2015 poz. 1477),
- art. 197 d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 1111 ze zm.).

Z up. Wojewody
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Joanna Kastrau
ZASTĘPCA DYREKTORA
Wydziału Polityki Społecznej

Lilla Kondrusik – główny specjalista
Agnieszka Pastuła - główny specjalista