WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 5 grudnia 2017 r.

ZP-KNPS.431.2.64.2017.GK

Pani
Helena Masło
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Oławie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 22 i 23 listopada 2017 roku na podstawie art. 186 pkt 3 lit. a) i b) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 697, ze zm.) zwanej dalej „ustawą", kontrolerzy: Grzegorz Kownacki – inspektor wojewódzki oraz Emilia Molska - Kaźmierczak – inspektor wojewódzki z Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadzili kontrolę problemową w trybie zwykłym w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Oławie przy ul. Św. Rocha 3, zwanym w dalszej części niniejszego wystąpienia „Ośrodkiem" lub „GOPS".

Przedmiotem kontroli była ocena organizacji systemu pracy z rodziną w gminie oraz zgodności zatrudnienia pracowników GOPS realizujących zadania wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w okresie od 1 listopada 2016 roku do dnia 22 listopada 2017 roku. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym w dniu 9 czerwca 2017 roku przez Wojewodę Dolnośląskiego Planem Kontroli na II półrocze 2017 roku.

W okresie objętym kontrolą, funkcję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oławie pełniła Pani Helena Masło, odpowiedzialna za realizację zadań w ocenianych obszarach.

W zakresie działalności jednostki podlegającej kontroli wydaje się ocenę pozytywną z nieprawidłowością, a jej uzasadnieniem jest ustalony stan faktyczny i prawny.

Kontrola została odnotowana w „Książce kontroli Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oławie" pod numerem 14. Postępowanie kontrolne przeprowadzono na podstawie akt dokumentacji merytorycznej realizowanych zadań, aktów prawa miejscowego, akt osobowych dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje zawodowe pracowników, a także pisemnych oświadczeń złożonych przez Kierownika Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 18)

W toku przeprowadzonych czynności ustalono:

Kontrolowana jednostka działała w oparciu o statut wprowadzony uchwałą nr LXXIII/446/2014 Rady Gminy Oława z dnia 6 listopada 2014 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oławie. W rozdziale 2 statutu wskazane zostały cele i zakres działania Ośrodka, w tym dotyczące udzielania pomocy osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

Zarządzeniem nr 20/2014 Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oławie w dniu 28 listopada 2014 roku wprowadził regulamin organizacyjny jednostki. Uściślenie realizacji zakresu powyższych zadań, zostało zawarte w rozdziale II § 4 Regulaminu organizacyjnego GOPS, ze wskazaniem wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zgodnie z treścią Zarządzenia nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 roku, Wójt Gminy Oława upoważnił Panią Helenę Masło, Kierownika GOPS w Oławie do prowadzenia postepowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 30 - 50)

W świetle art. 176 pkt 1 ustawy, do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3 – letnich gminnych programów wspierania rodziny. Uchwałą nr XIX/114/2016 Rada Gminy Oława w dniu 25 stycznia 2016 roku przyjęła Gminny program wspierania rodziny na lata 2016 – 2018. Jako cel główny programu wskazano wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu swoich funkcji opiekuńczo – wychowawczych. W oparciu o diagnozę sytuacji rodzin w Gminie Oława opracowano cele szczegółowe, m.in. takie jak:

- Poprawa sytuacji życiowej rodzin borykających się z trudnościami wychowawczymi.
- Wzmocnienie znaczenia funkcji rodziny w społeczeństwie.
- Zwiększenie aktywności społecznej rodzin.
- Rozwinięcie i pogłębienie umiejętności opiekuńczo – wychowawczych rodziców/opiekunów.

- Wzrost świadomości społeczeństwa lokalnego, w tym młodzieży, w zakresie planowania i funkcjonowania rodziny.
- Zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny oraz dostępu do poradnictwa specjalistycznego.
- Prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodzin zagrożonych kryzysem i przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych.
- Wzmocnienie bezpieczeństwa i systemu ochrony dzieci i młodzieży przed zaniedbaniem, porzuceniem, przemocą, uzależnieniami, demoralizacją i przestępczością.

(dowód: akta kontroli str. 54 - 55)

Gmina realizowała cele poprzez przydzielanie rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu swoich funkcji wsparcia udzielanego przez asystenta rodziny, pracowników socjalnych GOPS, współfinansowanie pobytu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, przyznawanie świadczeń pieniężnych i niepieniężnych z pomocy społecznej, diagnozę przyczyn kryzysu w rodzinach na terenie gminy, organizowanie konferencji podnoszących świadomość i kompetencje osób, rodzin w zakresie możliwości przezwyciężania przyczyn kryzysu oraz organizowanie akcji edukacyjnych w zakresie planowania i funkcjonowania rodziny.

W świetle art. 10 ust. 1 ustawy, pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190 cyt. ustawy. Spełniając powyższe, w Ośrodku był zatrudniony na podstawie umowy zlecenie psycholog, który prowadził konsultacje specjalistyczne w każdą środę od godziny 12:00 do godziny 17:00. W sytuacjach tego wymagających po wcześniejszym ustaleniu terminu wizyty, psycholog odwiedzał rodzinę w jej miejscu zamieszkania. Ponadto Ośrodek miał zawarte porozumienie ze Stowarzyszeniem „INTRO", dotyczące współpracy w zakresie pomocy psychologicznej, prawnej i finansowej dla rodzin. Na terenie Gminy funkcjonowała także Specjalistyczna Poradnia Rodzinna przy parafii Najświętszej Marii Panny w Oławie, która zapewniała wsparcie udzielane przez prawnika, psychologa, psychoterapeutę oraz doradcę życia rodzinnego. Oferta Powiatowego Punktu Interwencji Kryzysowej w Oławie zawierała dostęp do pomocy psychologicznej i terapii rodzin. W siedzibie kontrolowanej jednostki na podstawie umowy zawartej z prawnikiem, w każdy piątek w godzinach 10:00 – 13:00 udzielana była bezpłatna pomoc prawna.

Przy ul. Św. Rocha 3 w Oławie działał punkt nieodpłatnej pomocy i edukacji prawnej, zorganizowany w ramach programu punktów konsultacyjnych, prowadzonych w Powiecie

Oławskim. Prawnicy pełnili dyżury 4 dni w tygodniu: poniedziałek i wtorek od godziny 11:30 do godziny 15:30, w środę od godziny 08:00 do godziny 12:00 oraz czwartek od godziny 08:30 do godziny 12:30.

Ponadto w Ośrodku w ramach pracy socjalnej prowadzone były przez pracowników socjalnych oraz asystenta rodziny mediacje dla rodzin. Wykazani pracownicy posiadali w tym zakresie kwalifikacje zawodowe, a w sytuacjach wymagających dodatkowego wsparcia istniała możliwość skorzystania z pomocy Kancelarii Mediacyjnej, z którą Ośrodek miał zawarte porozumienie o współpracy. Kierownik GOPS oświadczył, iż kontrolowana jednostka od 5 lat jest współorganizatorem Oławskiej Konferencji Mediacyjnej, stanowiącej istotne wydarzenie edukacyjne, promujące taką formę rozwiązywania konfliktów. W toku czynności ustalono, iż w badanym okresie nie zaistniała konieczność przyznania wsparcia w postaci usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych dla rodzin z dziećmi. Zgodnie z art. 10 ust. 3 pkt 5 ustawy, na terenie Gminy funkcjonowały grupy wsparcia m.in. grupa wsparcia dla osób z występującymi w rodzinie schorzeniami diabetologicznymi.

Na terenie Ośrodka nie było utworzonego zespołu do spraw asysty. Stwierdzono, iż osoby wykonujące zadania z tego zakresu wchodziły w skład zespołu sekcji środowiskowej GOPS. Doraźnie w sytuacji uzasadniającej taką konieczność, powoływany był interdyscyplinarny zespół do pracy z rodziną.

(dowód: akta kontroli str. 44, 75)

Analiza akt wykazała, iż w kontrolowanym okresie w GOPS był zatrudniony w oparciu o umowę zlecenie 1 asystent rodziny. Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy, praca asystenta rodziny nie była łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego na terenie gminy, w której praca ta była prowadzona. Asystent rodziny nie prowadził także postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez gminę.

Rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych, kierownik GOPS przydzielał asystenta rodziny na podstawie art. 11 ustawy. Liczba rodzin, z którymi asystent prowadził w tym samym czasie pracę nie przekraczała 15 i realizowana była w miejscu zamieszkania rodziny lub miejscu przez nią wskazanym.

Kontrola całości akt pracy asystenta z rodziną wykazała, że:

- Asystent rodziny w porozumieniu z pracownikiem socjalnym zgłaszającym przesłanki do objęcia rodziny pracą asystenta, nawiązywał osobisty kontakt z rodziną w miejscu jej zamieszkania. Nawiązanie kontaktu poprzedzało podjęcie działań zmierzających do przydzielenia rodzinie asystenta rodziny zgodnie z art. 11 ustawy. Wizyty były ponawiane w cyklu kilku spotkań. Asystent w tym czasie nawiązywał relację

z członkami rodziny, zbierał dane w zakresie występujących problemów, diagnozując środowisko.

- W przypadku gdy GOPS powziął informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadzał rodzinny wywiad środowiskowy na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1769).
- Po przeprowadzeniu wywiadu pracownik socjalny dokonywał analizy sytuacji rodziny. Stwierdzenie konieczności przydzielenia rodzinie asystenta rodziny powodowało, iż pracownik socjalny występował do kierownika GOPS z wnioskiem o jego przydzielenie.
- Kierownik GOPS po otrzymaniu wniosku pracownika socjalnego, przydzielał rodzinie asystenta rodziny.
- Asystent rodziny zawierał z rodzinami „Kontrakt socjalny", w którym ujęta była informacja, iż wspieranie rodziny było prowadzone za jej zgodą i zobowiązaniem do aktywnego udziału.
- Dla każdej z rodzin opracowany był plan pracy z rodziną obejmujący zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, zawierający terminy ich realizacji i przewidywane efekty. Plan pracy asystent sporządzał w okresie 1 – 2 miesiące od wejścia w środowisko rodzinne. Stwierdzono, iż daty planu pracy z rodziną były tożsame z datą przydzielenia asystenta rodziny. W trakcie kontroli asystent rodziny skorygował daty opracowania planów w ten sposób, iż wskazał datę faktycznego opracowania planu, a nie datę stanowiącą dzień przydzielenia asystenta rodziny.
- Wszystkie akta rodzin objętych asystą zawierały „Karty asystenta rodziny", w których asystent ujmował informacje dotyczące aktualnej sytuacji rodziny oraz podjętych działań.
- Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy, do zadań asystenta rodziny należy w szczególności dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku i przekazywanie tej oceny podmiotowi, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy.

  Asystent rodziny sporządzał okresowe oceny sytuacji rodziny przekazując je Kierownikowi GOPS. Przedmiotowe dokumenty były tytułowane jako „Sprawozdanie półroczne z pracy z rodziną". W dwóch przypadkach stwierdzono

nieznaczne przekroczenie 6 miesięcznego terminu sporządzenia okresowej oceny sytuacji rodziny, z tego w jednym nieuwzględnienie miesiąca podlegającego ocenie. W trakcie kontroli uzyskano oświadczenie Kierownika GOPS i asystenta rodziny w postaci zobowiązania do skorygowania nazewnictwa dokumentu i przestrzegania terminu dokonywania okresowej oceny, nie rzadziej niż co pół roku.

W okresie podlegającym kontroli pracą asystenta rodziny zostało wspartych 5 rodzin, z tego w jednym przypadku zakończono pracę z uwagi na przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych rodziny, natomiast w odniesieniu do drugiego, powodem była zmiana miejsca zamieszkania rodziny na miejscowość znajdującą się poza terenem gminy.

(dowód: akta kontroli str. 20, 62, 79 - 85)

Po zakończonej pracy asystent monitorował funkcjonowanie rodziny przez okres 3 miesięcy, dokonując cyklicznych wizyt w miejscu jej zamieszkania.
Przedłożona przez Kierownika Ośrodka dokumentacja pozwoliła stwierdzić, iż asystent rodziny brał udział w posiedzeniach grup roboczych dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowywał we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej plan pracy z rodziną, który był skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej, sporządzał na wniosek sądu opinie o rodzinie i jej członkach.

Z treści oświadczenia Kierownika GOPS wynika, iż w okresie od dnia 1 listopada 2016 roku do dnia kontroli, Ośrodek nie miał podpisanej umowy z rodziną wspierającą, z powodu braku osób chętnych do podjęcia tej funkcji. Prowadzona przez pracowników praca socjalna, była ukierunkowana na aktywizację środowiska rodzin z problemami życiowymi, celem poprawy relacji sąsiedzkich i zmiany postaw w tym zakresie.

Na terenie Gminy nie było prowadzonych placówek wsparcia dziennego, o których mowa w art. 176 pkt 3c ustawy, natomiast w miejscowościach Zakrzów i Siedlce prowadzono zajęcia i zapewniano miejsca w świetlicach środowiskowych. Z oferty opiekuńczej i wychowawczej świetlic korzystały dzieci z terenu Gminy, w tym z rodzin wspartych pracą asystenta rodziny.

Gmina realizowała zadanie własne w postaci współfinansowania pobytu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w stosunku do łącznej liczby 22 dzieci pochodzących z 13 rodzin. Zgodnie z art. 191 ust. 10 ustawy, wydatki ponoszone były odpowiednio w wysokości:

- 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
- 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,

- 50% w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 22, 63 - 71)

Przyczynami stanowiącymi najczęstszą przesłankę do umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej była postępująca niewydolność opiekuńczo – wychowawcza ich naturalnych rodzin. Jako istotny czynnik utrudniający lub uniemożliwiający podjęcie współdziałania z rodzicami na rzecz powrotu dzieci do rodzin był brak zgody rodziców do współpracy, przebywanie poza terenem gminy, śmierć rodzica, przebywanie w zakładzie karnym, zaawansowane uzależnienia od środków psychoaktywnych, migrujący charakter funkcjonowania.

Kierownik GOPS realizując obowiązek wynikający z art. 179 ust.1 ustawy, do dnia 31 marca 2017 roku złożył Radzie Gminy roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawił potrzeby związane z ich realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 72 - 74)

Kontrola kwalifikacji zawodowych pracowników Ośrodka prowadzących pracę z rodziną potwierdziła, że spełniają oni w tym zakresie wymogi określone ustawą o pomocy społecznej. W przypadku asystenta rodziny analiza akt osobowych wykazała, iż posiadał on wykształcenie wyższe oraz udokumentowany co najmniej roczny staż pracy z dziećmi i rodziną spełniając w tym zakresie wymóg, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1b ustawy. Natomiast nie stwierdzono uzupełnienia przez asystenta posiadanego wykształcenia szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną. Liczbę godzin i zakres programowy szkolenia określa w drodze rozporządzenia Minister właściwy do spraw rodziny, o czym mowa w art. 12 ust. 3 ustawy.

Gmina w okresie kontrolnym tworzyła możliwości i finansowała szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe asystenta rodziny.

Asystenta rodziny wziął udział w takich szkoleniach jak:

- „Analfabetyzm funkcjonalny – potrzeba dobrej diagnozy" (w ramach projektu „Integracja przez Edukację. Innowacyjne metody asystentury rodzinnej narzędziem wyrównywania szans rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym").
- „Jak motywować do zmiany. Praca bez oporu klienta".
- „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie – podstawowy algorytm postępowania".

Stosując art. 177 ustawy, w okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował „Program Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2016 rok", „Program Asystent

rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2017 rok", „Pomoc państwa w zakresie dożywiania". W ramach programów współfinansowano zatrudnienie asystenta rodziny oraz posiłki dla dzieci w szkołach, jak i świadczenia pieniężne na zakup artykułów spożywczych umożliwiających rodzinom przygotowywanie żywności w ich miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 75)

W wyniku przeprowadzonej kontroli problemowej w trybie zwykłym w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Oławie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Brak uzupełnienia posiadanego przez asystenta rodziny wykształcenia szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną.

Wobec powyższego wydaje się zalecenie pokontrolne:

1. Doprowadzić do zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego kwalifikacje asystenta rodziny.
   Podstawa prawna: art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 697, ze zm.).
   Termin realizacji: niezwłocznie

Pouczenie

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w tym wystąpienia niezawierającego zaleceń pokontrolnych, składa się na zasadach określonych w art. 197d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.).

Proszę w terminie do dnia **29 czerwca 2018 roku** o powiadomienie Wojewody Dolnośląskiego o sposobie realizacji zaleceń, uwag i wniosków przedstawionych w powyższym wystąpieniu pokontrolnym.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Iwona Drelichowska-Stopa

(kierownik komórki do spraw kontroli)

Departament Zdrowia i Polityki Społecznej

Gregor Kowalski

(przewodniczący zespołu inspektorów)

E. Molski

(członek zespołu inspektorów)