



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-023-03/2014

P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/048 – Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Edward Kowalczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92247 z dnia 29.10.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Niemcach, 21-025 Niemce, ul. Lubelska 121, regon: 004168110 (dalej „OPS”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Ściśeł, Kierownik OPS.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą (lata 2012-2014, do zakończenia kontroli, tj.: do 9.12.2014 r.) OPS zapewnił rodzinom z terenu Gminy Niemce, przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, wsparcie i pomoc asystenta rodziny¹. Rzetelnie realizował zadania, wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej².

Przestrzegano procedur, normujących postępowanie w zakresie powoływania asystenta rodzin oraz prawidłowej organizacji pracy. Sytuacja rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, którym przydzielono asystenta rodziny została rzetelnie zdiagnozowana przez pracowników socjalnych OPS. Problemy rodzin udokumentowano w wywiadach środowiskowych, w sposób umożliwiający dobór optymalnych form i metod pracy z rodzinami. Właściwie planowano i realizowano działania asystenta, podejmowane na rzecz rodzin z dysfunkcjami w opiece i wychowaniu dzieci. W OPS opracowano we własnym zakresie formularze druków, służących dokumentowaniu sytuacji w rodzinach oraz stosowanych metod pracy asystenta rodzin. Na bieżąco i rzetelnie dokumentowano działania asystenta na rzecz rodzin oraz zmiany zachodzące w wyniku stosowanych form wsparcia. Corocznie dokonywana była ocena pracy asystenta rodziny.

Uwagi NIK dotyczą przerw w zatrudnieniu asystenta rodziny, skutkujących brakiem ciągłości w realizacji zadań, w tym niedokonaniem oceny sytuacji pięciu rodzin, z którymi rozpoczęto i zakończono współpracę w 2012 r. bez wskazania powodów jej zakończenia.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnianie i organizacja pracy asystentów rodziny

1.1. W latach 2012-2014 (trzy kwartały) liczba mieszkańców Gminy Niemce kształtowała się na poziomie od 17 698 (w 2012 r.) do 18 215 w 2014 r., w tym osób do 17 roku życia: 3 917 w 2012 r. oraz 4 083 w 2014 r. W powyższym okresie z pomocy społecznej korzystało od 440 rodzin (w 2012 r.) do 417 (w 2014 r.), tj. 2%.

Liczba rodzin, mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zmniejszała się i w analizowanym okresie wynosiła (odpowiednio): 85, 73 i 58 rodzin (do 30.09.2014 r.). Liczba dzieci z terenu Gminy Niemce, pozostających w pieczy zastępczej, wynosiła w powyższych latach: 27, 26, oraz 36, w tym liczba dzieci objętych pieczą zastępczą w formie rodzinnej odpowiednio: 13, 14 i 13, natomiast w formie instytucjonalnej: 14, 12, 23. Spośród ogółu zatrudnionych w OPS (od 19 do 22 osób), na stanowisku pracownika socjalnego zatrudniano od 9 (w 2012 r.) do 10 osób (w 2014 r.) a jedną osobę na stanowisku asystenta rodziny. Z informacji, uzyskanych od Kierownika II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej do Wykonywania Orzeczeń w Sprawach Nieletnich Sądu Rejonowego w Świdniku oraz od Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Lublinie wynika, że współpraca z asystentami układała się prawidłowo.

(Dowód: akta kontroli str. 3-17)

1.2. OPS rekrutował asystentów rodziny corocznie. Stosunek pracy z osobami, zatrudnionymi na stanowisku asystenta rodziny, nawiązywany był na podstawie umów o pracę, zawieranych na czas określony. Na powyższe stanowisko rekrutowano osoby spoza OPS.

Umowy o pracę zawierane w 2012 i 2013 r., uległy rozwiązaniu z upływem terminu, na jaki były zawarte. Czas trwania umów o pracę wynosił od czterech (w 2012 r.) do dziewięciu miesięcy (w 2014 r.). Przerwy w zatrudnieniu asystenta wynosiły: sześć miesięcy w 2013 r. oraz ponad dwa miesiące w 2014 r. i spowodowane były tymczasowością okresu zatrudnienia. Przerwy w pracy asystenta z rodzinami były niekorzystne z punktu widzenia osiągania celów, określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

1.3. Przerwy w zatrudnieniu na stanowisku asystenta rodziny Kierownik OPS tłumaczyła tym, że *zatrudnienie w 2012 r. asystenta rodziny było pionierskim wyzwaniem, dlatego też wdrażanie zadania nie było łatwe. W 2014 r. została zatrudniona inna osoba (poprzedni asystent rodziny spodziewała się dziecka i nie mogła podjąć pracy na tym stanowisku). Głównym powodem krótkiego okresu zatrudnienia był niedobór środków finansowych. W celu zminimalizowania ryzyka monitorowanie tych rodzin przejęli pracownicy socjalni.* Kierownik OPS odniosła się także do krótkich okresów zatrudnienia i zmian osobowych na stanowisku asystenta rodziny oraz przekładania się tego na efekty pracy. Przyznała, że *trudno mówić o jakichkolwiek efektach asystenta rodziny w 2012 r., gdyż pracował tylko cztery miesiące. Pierwsze miesiące pracy to głównie zapoznanie się z przepisami prawa, ustalenie druków do pracy z rodziną, późniejszy etap, to wprowadzanie asystenta przez pracownika socjalnego do konkretnej rodziny, wspólne wyjazdy. W okresie 2012-2013 Ośrodek uczył się, jak powinien pracować asystent rodziny, jak współpracować z różnymi instytucjami i osobami (czas na przyuczenie i wdrożenie nowych rzeczy).*

(Dowód: akta kontroli str. 18-21)

1.4. Osoby zatrudnione na stanowisku asystenta rodziny spełniały (w czasie ich zatrudniania) wymagania, określone przepisami art. 12 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Osoba zatrudniona w latach 2012-2013 posiadała wykształcenie wyższe (studia na UMCS, Wydział Pedagogiki i Psychologii, kierunek – praca socjalna). Aktualnie zatrudniony asystent rodziny, posiada wykształcenie średnie (ukończone Kolegium Pracowników Służb Społecznych – kierunek praca socjalna i ukończone szkolenie dla kandydatów zgłaszających gotowość pełnienia funkcji rodziny zastępczej i kontynuuje naukę, na studiach licencjackich na Wydziale Pedagogiki UMCS, kierunek- praca socjalna. Ponadto posiada 11 letni staż pracy w zakresie prowadzenia rodziny zastępczej, pełniąc funkcję pogotowia rodzinnego.

1.5. W okresie zatrudnienia asystenci rodziny podnosili swoje kwalifikacje zawodowe zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Asystent zatrudniona w 2013 r., ukończyła w dniach 10-11.10.2013 r. szkolenie organizowane nieodpłatnie przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej z zakresu „Praca z rodziną biologiczną dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej – zadania wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej”. Asystent rodziny zatrudniony obecnie, kontynuuje studia licencjackie na kierunku praca socjalna (etap obrony pracy dyplomowej). Jak wyjaśnił, nie wnioskował o dodatkowe szkolenia (i ich sfinansowania przez OPS), ponieważ studiuje, posiada wieloletni staż pracy z dziećmi i rodziną, a także uzupełnia swoją wiedzę poprzez samokształcenie i wymianę doświadczeń z innymi asystentami rodzin.

(Dowód: akta kontroli str. 22-53)

1.6. Zadania określone dla asystentów rodziny uwzględniały metody pracy z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz inne formy wspierania rodzin w zakresie prawidłowego wychowania i opieki nad dziećmi. Były zgodne z przepisami art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

(Dowód: akta kontroli str. 49)

1.7. W świetle art. 16 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, asystent rodziny ma prawo do korzystania z poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie jego kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego. Kontrolowana jednostka zapewniła możliwość korzystania z poradnictwa prawnego oraz pomocy psychologicznej. OPS zawarł umowę zlecenia z radcą prawnym o świadczenie poradnictwa jeden dzień w tygodniu. Ponadto dwa dni w tygodniu w OPS pełnił dyżur psycholog, zatrudniony przez Wójta Gminy Niemce dla potrzeb wsparcia rodzin z problemami z terenu gminy. Asystent rodziny wyjaśnił, że nie korzysta z ww. poradnictwa.

(Dowód: akta kontroli str. 54-55)

1.8. Obowiązująca od dnia 30.01.2012 r. struktura organizacyjna OPS określała poszczególne komórki i stanowiska pracy. Regulamin organizacyjny stanowił, że samodzielnym stanowiskiem pracy jest asystent rodziny, podporządkowany organizacyjnie Kierownikowi OPS. Nie utworzono zespołu do spraw asysty rodzinnej i zgodnie z regulaminem organizacyjnym bezpośredni nadzór nad asystentem rodziny sprawował Kierownik OPS. Wyjaśniając kwestię okresowej ewaluacji działań asystenta, Kierownik OPS podała, iż ewaluacja wyrażała się w corocznych

spotkaniach pracowników socjalnych z asystentem i omawianiu istniejących problemów. Wyjaśniła, że: „działania asystenta rodziny omówione zostały na wspólnym spotkaniu pracowników socjalnych, asystenta i kierownika Ośrodka. W Ośrodku nie zostały opracowane narzędzia monitoringu i oceny procesu pracy asystenta, a ocena była dokonywana na podstawie półrocznych sprawozdań. Kwestionariusz dla potrzeb ewaluacji jest obecnie przygotowywany.”

(Dowód: akta kontroli str. 20)

1.9. W latach 2012-2014 (do 30.09.2014 r.) wydatki OPS, poniesione na rzecz asystentów rodziny (Dział 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85206 *Wspieranie rodziny*) kształtowały się odpowiednio: 7.978 zł, 14.192, zł oraz 19.518 zł. Łącznie wyniosły one 41.688 zł, w tym środki z dotacji celowej – 27,783 zł (66,6 %). Finansowanie wydatków w powyższym okresie, obejmowało: wynagrodzenia osobowe pracowników (§ 4010), składki na ubezpieczenie społeczne (§ 4110) oraz składki na fundusz pracy (§ 4120). W poszczególnych latach udział środków z dotacji celowej w kosztach finansowania zadań z zakresu wspierania rodziny wynosił (odpowiednio): 62,0 %, 54,0 % oraz 84,0 % i był zgodny z warunkami, określonymi w umowach o dotację. Ze środków własnych współfinansowano wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W relacji do wykonanych wydatków ogółem w OPS, poniesione w latach 2012-2013 na asystentów rodziny stanowiły (odpowiednio): 0,1%, 0,2%, a w okresie do 30.09.2014 r. - 0,3 %.

(Dowód: akta kontroli str. 56-59)

1.10. Zadania własne gmin, określone przepisami art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, objęte zostały w latach 2012-2014 możliwością dofinansowania w formie dotacji celowej z budżetu państwa, w ramach „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2012 – Asystent rodziny 2012” (dalej: Resortowy program), a także kolejnych programów na 2013 i 2014 r. Celem Resortowego programu na 2012 r. było wspomaganie gmin w budowaniu systemu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez dofinansowanie zatrudnienia asystentów rodziny. Program zakładał osiągnięcie czterech głównych efektów, tj. zmniejszenie liczby dzieci umieszczanych poza naturalną rodziną dziecka, rozwijanie dotychczasowych działań na rzecz dziecka i rodziny, propagowanie dobrych praktyk i wzorów inicjatyw kierowanych do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a także wzrost zatrudnienia asystentów rodziny. Podobne efekty zakładały programy na 2013 i 2014 r.

Gmina Niemce otrzymała, w latach 2012-2014 r., dotacje celowe w ramach ww. programów, z przeznaczeniem na dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystenta rodziny. Dotacje przekazane zostały na podstawie umów, zawartych z Wojewodą Lubelskim. Określono w nich w szczególności przedmiot umowy i wysokość dotacji, opis zadania (tj. zobowiązanie do wykonania „zgodnie ze złożoną ofertą”), procentowy udział dotacji celowej w kosztach realizacji zadania (do 70 %) oraz udział środków własnych Gminy (minimum 30%), a także obowiązki sprawozdawcze i zasady zwrotu środków finansowych. Dotacja celowa, przekazana Gminie Niemce w powyższych latach wyniosła (odpowiednio): 4.946 zł, 6.528 zł oraz 16.309 zł. Efekty uzyskane w wyniku dofinansowania zadania z budżetu państwa obejmowały: zatrudnienie asystenta w OPS zgodnie z warunkami umów, zintensyfikowanie działań na rzecz dziecka i rodzin

z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz kierowanie dobrych wzorów do tych rodzin.

(Dowód: akta kontroli str. 60-81,90)

1.11. Regulamin wynagradzania pracowników OPS określał wymagania kwalifikacyjne, szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzeń oraz kwestie, dotyczące nagród i przyznawania dodatku funkcyjnego. Nie normował kwestii minimalnego wynagradzania, wskazując, iż w sprawach nieuregulowanych, dotyczących wynagrodzeń stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³. W wysokości wynagrodzenia asystentów rodziny, zatrudnionych w latach 2012-2014 (do 30 września) w OPS, widoczna była tendencja wzrostu. Wynagrodzenie asystenta rodziny, zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy (w relacji do minimalnego wynagrodzenia pracowników samorządowych), kształtowało się na poziomie od 111,3 % w 2012 r. do 148,8 % w okresie trzech kwartałów 2014 r. W stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników socjalnych, poziom wynagrodzenia stanowił od 50,7 % w 2012 r. do 65,8 % w analizowanym okresie 2014 r.

Główna Księgowa OPS wskazała, że „przyznając wynagrodzenie asystentowi rodziny, uwzględnia się między innymi: kwalifikacje, staż pracy oraz doświadczenie zawodowe”.

(Dowód: akta kontroli str. 82-89)

1.12. Liczba rodzin, przydzielonych asystentowi w 2012 i 2013 r. nie przekraczała 20 i była zgodna z wymaganiami określonymi w art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w bieżącym roku nie przekraczała 15 rodzin). Spośród 85 rodzin, mających w 2012 r. trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pod opieką asystenta rodziny pozostawało 14, a w 2013 r. z 73 takich rodzin, asystą objęto 10. W okresie trzech kwartałów 2014 r., spośród 58 rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, 12 objęto asystą. W poszczególnych latach w ramach ww. liczby rodzin z dysfunkcjami opiekuńczo-wychowawczymi, na asystenta rodziny w OPS przypadało (odpowiednio): 69, 53 oraz 58 osób.

(Dowód: akta kontroli str. 3)

1.13. W kontrolowanych latach w OPS zatrudniano jednego asystenta rodziny. Prowadził on działalność na całym obszarze Gminy Niemce.

1.14. Zadania, określone w OPS dla asystenta rodziny, były zgodne z art. 15 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Opracowano także i wdrożono do stosowania formularze druków, dokumentujących procedurę przydzielania rodzinom asystenta (druk zawiadomienia rodziny oraz wyrażenia zgody na współpracę), a także działania asystenta na rzecz rodziny (wzory planów pracy oraz karty wizyt w rodzinie, umożliwiających zilustrowanie przebiegu pracy i sytuację w rodzinie). Ponadto w 2014 r. określona zostały forma półrocznych sprawozdań z działalności asystenta, uwzględniających całościowo sytuację w rodzinie, jej ocenę i rokowania współpracy.

(Dowód: akta kontroli str. 91-98)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

³ Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.

2. Realizacja zadań przez asystenta rodziny w zakresie wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych

2.1. Kontrolą objęto dokumentację, dotyczącą zadań wykonywanych przez asystenta, wytworzoną w okresie 2012 – 2014 r. Dokumentacja obejmowała procedurę przydzielenia rodzinie asystenta, w wyniku powzięcia informacji przez OPS i stwierdzenia problemów opiekuńczo-wychowawczych. Według wywiadów środowiskowych w analizowanych sprawach dzieci nie były umieszczone w pieczy zastępczej (przebywały w rodzinach biologicznych). Nie stwierdzono także przypadków ustanowienia asysty na mocy zarządzenia sądu w tej sprawie.

a) Zgodnie z obowiązującą procedurą, określoną przepisami art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przydzielenie asystenta rodziny następowało w wyniku stwierdzenia przez pracownika socjalnego niezaradności rodziców lub trudności w wypełnianiu przez nich funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Pracownicy socjalni sformułowali w tych sytuacjach wnioski o przydzielenie asystenta rodziny. Potrzebę w tym zakresie pracownicy socjalni potwierdzili w wywiadach środowiskowych oraz dokonywanych (pisemnych) analizach sytuacji rodziny. Szczegółowość wywiadów środowiskowych i ocen sytuacji w rodzinach, umożliwiała asystentowi sporządzenie planu pracy z rodziną. Przydzielanie rodzinom asystenta trwało, przeciętnie, w czasie od dwóch do 15 dni od powzięcia przez OPS informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

b) Stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, plan pracy z rodziną powinien obejmować zakres realizowanych działań, terminy ich wykonania i przewidywane efekty. W 2012 r. asystent rodziny nie sporządzał planów pracy dla podejmowanych działań na rzecz rodzin objętych asystą. Plany pracy z rodziną sporządzano w kolejnych latach, tj. od 2013 r. Sformułowano w nich cele główne oraz cele szczegółowe (długoterminowe i krótkoterminowe) oraz zakładane działania i efekty. Określono w nich także terminy wykonania poszczególnych działań oraz osoby odpowiedzialne za realizację (członków rodziny lub asystenta). Plany te sporządzono w konsultacji z rodzinami i pracownikami socjalnymi OPS.

c) Praca asystenta z rodzinami w 2012 r. udokumentowana została wpisami w formularzu „Wizyty w rodzinach, spostrzeżenia i uwagi”. Według wpisów, stosowano głównie następujące formy pracy z rodziną: rozmowy edukacyjne na temat roli samotnej matki w wychowywaniu dzieci, rozmowy o przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz utrzymywaniu porządku i czystości w domu (w tym zapewnieniu dzieciom miejsca do nauki), poradnictwo w zakresie oszczędnego gospodarowania pieniędzmi. Powyższe formy pomocy i wsparcia były także realizowane w latach 2013-2014. Ponadto stosowano: pomoc w uzyskaniu renty socjalnej z ZUS dla jednego z dzieci, organizowano nauczanie indywidualne, diagnozę lekarską dla dziecka, skierowano dziecko do szkoły specjalnej i zapewniono dowóz, umożliwiono korzystanie z żywności w Caritas, mobilizowano podopieczną do przygotowania

niezbędnych dokumentów na potrzeby zapewnienia dzieciom dożywiania i uzyskania środków z funduszu alimentacyjnego. Podejmowane działania na rzecz rodzin były spójne z rozpoznaną sytuacją w rodzinie, potwierdzoną wywiadem środowiskowym oraz planami pracy z rodziną.

Przeciętna częstotliwość wizyt w rodzinach objętych asystą, wynosiła: co dwa lub sześć dni (w 2012 r.), co pięć lub 18 dni (w 2013 r.) oraz od pięciu do 29 dni w (2014 r. do 30 września). Asystent rodziny wyjaśnił: Częstotliwość wizyt w rodzinach objętych asystą kształtowała się różnie, niekiedy co trzy dni, a czasami co 29. Wynikało to z faktycznych potrzeb wynikających z sytuacji w danej rodzinie. Moim zdaniem intencją ustawodawcy jest partnerstwo rodziny z asystentem i zbyt częste wizyty w kontekście dobrowolności współpracy byłyby odbierane jako daleko idąca ingerencja w sferę prywatności rodziny oraz stanowiłyby to dyskomfort dla rodzin.

Asystent rodziny podejmując pracę w 2013 r. nie objął asystą pięciu rodzin, z którymi prowadzona była współpraca w 2012 r. Brak jest też dokumentacji na temat powodów zakończenia współpracy oraz efektów wsparcia. W wyjaśnieniu dotyczącym tej kwestii, asystent podał, że: pracę z tymi rodzinami prowadzili pracownicy socjalni. Według moich informacji, w rodzinach tych nie występują zagrożenia w zakresie ustanowienia pieczy zastępczej dla dzieci z tych rodzin.

(Dowód: akta kontroli str. 99-104,171)

d) W kontrolowanym okresie asystent rodziny nie współpracowała z instytucjami oraz rodzinami, wykonującymi pieczę zastępczą nad dziećmi ze względu na fakt, iż dzieci z rodzin objętych asystą nie przebywały w pieczy zastępczej. Analiza spraw w OPS nie wykazała, aby podmioty, określone przepisami art. 93 ust. 4 pkt 2 i art. 96 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, inicjowały działania w tym zakresie lub zasięgały u asystenta jakichkolwiek opinii.

e) Asystent rodziny nie brał udziału w procesie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej (w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej i innych), gdyż dzieci z rodzin objętych pomocą nie były objęte pieczą zastępczą.

f) Pracę asystenta w 2012 r. oceniono w OPS pozytywnie (sprawozdanie z 12.12.2012 r.). Oceny pracy w 2013 r. - pozytywna, dokonano w dniu 17.12.2013 r. Asystent rodziny dokonał w 2014 r. okresowej oceny sytuacji rodzin objętych asystą. Sporządził półroczne sprawozdania, zawierające oceny sytuacji poszczególnych rodzin oraz rokowania w zakresie dalszej współpracy. Sprawozdania te przekazane zostały Kierownikowi OPS.

(Dowód: akta kontroli str. 105-111)

g) Dokumentacja pracy z rodzinami prowadzona była przez asystenta w sposób rzetelny, obrazujący sytuację w rodzinach i realizowane na ich rzecz działania. Wpisy w kartach wizyt dokonywane były na bieżąco.

h) Odnosząc się do kwestii monitoringu rodzin, z którymi zakończono współpracę, asystent rodziny podał - Odnosnie monitoringu sytuacji rodzin, z którymi zakończono współpracę wyjaśniam, że wprawdzie bezpośrednio nie był prowadzony monitoring ... i nie dokumentowano sytuacji w tych rodzinach, lecz rodziny te znane są wszystkim pracownikom OPS. Większość osób zatrudnionych w Ośrodku, pochodzi z tego terenu i znana im jest na bieżąco sytuacja w tych rodzinach, z uwagi na fakt, że korzystają one z różnych świadczeń w OPS. W tych rodzinach regularnie przeprowadzane są wywiady środowiskowe. Wyłącznie w jednym

przypadku (gdzie zakończono współpracę na wniosek rodziny bez pozytywnych efektów) siedmioro dzieci na wniosek kuratora sądowego (w uzgodnieniu z pracownikiem socjalnym) ... zawieziono do Pogotowia Opiekuńczego.

(Dowód: akta kontroli str.171-172)

2.2. Według danych OPS, w kontrolowanym okresie asystenci zakończyli współpracę z sześcioma rodzinami, w tym z trzema rodzinami w 2012 r., dwoma w 2013 r. oraz jedną rodziną (w 2014r. do 30 września). Spośród sześciu rodzin, z którymi zaprzestano współpracy, w dwóch przypadkach osiągnięto zakładane cele (2012 r.), w trzech zaprzestano współpracy bez osiągnięcia założonych celów, (jedna rodzina rocznie) oraz w jednym przypadku rodzina zrezygnowała ze współpracy z asystentem, uznając stosowane formy wsparcia za nieodpowiednie (2013 r.), po czym wyprowadziła się z terenu Gminy Niemce. Przeciętny okres trwania współpracy asystenta z dwiema rodzinami, zakończony uzyskaniem pozytywnego skutku, wynosił trzy miesiące (od września do grudnia 2012 r.). Współpraca asystenta z rodzinami zakończona bez uzyskania efektów pozytywnych, trwała przeciętnie od dwóch do trzech i pół miesiąca. Żadna z tych rodzin nie była zobowiązana zarządzeniem sądu do współpracy z asystentem.

(Dowód: akta kontroli str. 170)

2.3. W OPS nie wypracowano metodologii oceny efektywności pracy asystenta oraz mierników oceny stopnia realizacji wyznaczonych zadań. Ocena pracy asystenta, prowadzona była corocznie w formie narad, uwzględniających jakość współpracy z pracownikami socjalnymi i przekładanie się działań asystenta na efekty w rodzinach. Kierownik OPS podała, że: *działania asystenta rodziny omówione zostały na wspólnym spotkaniu pracowników socjalnych, asystenta i kierownika Ośrodka ... W Ośrodku nie zostały opracowane narzędzia monitoringu i oceny procesu pracy asystenta, a ocena była dokonywana na podstawie półrocznych sprawozdań. Kwestionariusz dla potrzeb ewaluacji jest obecnie przygotowywany.* Wskazała także, iż nie otrzymano stosownych regulacji, w tym zakresie z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

(Dowód: akta kontroli str. 21,105-108)

2.4. Asystent rodziny dokonał identyfikacji i oceny metod pracy z rodziną w aspekcie dobrych praktyk, a także barier rozwoju asystentury. Nie wskazując barier podał, że warunkiem osiągania celów w tym obszarze jest „*otwarta postawa rodziny*” oraz wola współpracy z asystentem. Według wyjaśnień asystenta, działaniami przynoszącymi najlepsze rezultaty, są: zajęcia rodzin z psychologiem, rozmowy i sugestie (w tym wspólne zakupy) oraz praktyczne wskazania, dotyczące różnych dziedzin, w szczególności opieki i pielęgnacji dzieci. Wskazał także na korzyści z zapewnienia poradnictwa prawnego i psychologicznego w Gminie (z którego można korzystać bez przeszkód i oczekiwań) oraz na możliwości korzystania z poradni psychologiczno-pedagogicznej w Lublinie, z której często korzystają jej podopieczni. W wyjaśnieniu podał: *zdarza się, że pracownicy OPS wykorzystują własne znajomości aby zarejestrować wizytę u specjalisty swoich podopiecznych.* Podkreślił, iż w sytuacjach trudnych ma zapewnione wsparcie kierownictwa, pracowników socjalnych, a także radcy prawnego stosownie i do potrzeb, i sytuacji. Jako przykłady pozytywnego i skutecznego działania wskazał wspieranie rodziny w sprawie uzyskania orzeczenia niepełnosprawności dziecka oraz pomoc w skierowaniu do szkoły specjalnej.

(Dowód: akta kontroli str. 118-121)

2.5. Rada Gminy Niemce uchwaliła w 2012 r. „Gminny Program Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2012-2014” (dalej Program). W sporządzonej analizie SWOT, wskazano mocne strony i szanse (m.in.: „wysoka świadomość kadry w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, bieżąca diagnoza sytuacji w rodzinach”) oraz strony słabe i zagrożenia (w tym brak asystenta rodziny), wskazując na potrzebę zatrudnienia osoby na tym stanowisku. Uchwalony Program identyfikuje najważniejsze problemy, do których zaliczono m.in.: bezrobocie, ubóstwo, niezaradność w sprawach życiowych (dziedziczną i nabytą), alkoholizm, różnice społeczne i materialne oraz wzrost agresji i radykalizację przemocy wśród dzieci i młodzieży. W Programie określone zostały cele oraz realizatorzy i partnerzy Programu. Do jego realizatorów zaliczono: OPS, Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, placówki oświatowe i kulturalne, zespół interdyscyplinarny oraz organizacje pozarządowe. Jako partnerów wskazano m.in.: PCPR, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, kuratorów sądowych, placówki leczenia uzależnień. Program ten nie był aktualizowany (OPS nie sygnalizował takich potrzeb).

(Dowód: akta kontroli str. 122-136)

2.6. W kontrolowanych latach, w terminie do 31 marca każdego roku, Wójt składał Radzie Gminy Niemce roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny. Uwzględniono w nich potrzeby związane z realizacją zadań z zakresu wspierania rodzin z terenu Gminy Niemce.

2.7. Zgodnie z art. 187 ust 3. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, OPS sporządzał w systemie elektronicznym (aplikacja SAC), sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny i przedkładał je do Wydziału Polityki Społecznej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego. Sprawozdania w wersji elektronicznej sporządzane były w sposób prawidłowy w okresach półrocznych, oraz w terminach zgodnych z § 3 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 137-169)

2.8. W okresie 2012-2014 w Gminie Niemce nie prowadzono kampanii informacyjnej w zakresie dotyczącym asystentury rodziny. Kierownik OPS wyjaśniła, że informacje o asystencie rodziny zostały zamieszczone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Ośrodka.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy niedokonania oceny sytuacji pięciu rodzin, z którymi rozpoczęto i zakończono współpracę w 2012 r. bez wskazania powodów jej zakończenia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1371

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Lublin, dnia 29 grudnia 2014 r.

Kontroler
Edward Kowalczyk
Gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.