

פעולותיהן של חמש רשויות מקומיות להגברת הביקור הסדיר ולמניעת נשירה והתנתקות

בפרק זה מובאות תוצאות בדיקות בנושא, שנעשו בחמש עיריות, שתושביהן מייצגים חתכים שונים של המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה בישראל - אשדוד, בית שמש, סח'נין, קריית אתא ורמלה.

הבדיקה העלתה, כי היה שוני בהיערכותן של העיריות בכל הנוגע לדרכי פעולתן - כל אחת מהן שמה דגשים בהיבטים אחרים במסגרת מגוון דרכי הטיפול בנוער שבסיכון, במטרה להשאיר בני נוער רבים ככל האפשר במסגרת חינוכית.

עיריית אשדוד

בתחילת 1999 היה מספר תושבי אשדוד, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-156,000 נפש - גידול של כ-72,000 למן שנת 1990. מאז 1990 נקלטו באשדוד, לפי נתוני עיריית אשדוד (להלן - העירייה) כ-47,000 עולים, שהם כ-30% מתושבי העיר. מנתוני דוח העוני שפרסם המוסד לביטוח לאומי בדצמבר 2000 עולה, כי אשדוד מדורגת במקום השלישי בין הערים העניות בישראל במגזר היהודי.

בשנת הלימודים התשס"א לומדים באשדוד על פי נתוני העירייה 38,306 תלמידים, מהם 14,501 בני 12-18. באשדוד שמונה בתי ספר על-יסודיים-מקיפים¹ שש-שנתיים, שבכל אחד מהם כ-1,500 תלמידים. כמו כן פועלים בעיר בתי ספר מקצועיים אחדים ואולפנה לבנות. חלק מן התלמידים לומדים במוסדות של זרם החינוך העצמאי ובבתי ספר אקסטרניים בעיר וכן בפנימיות מחוץ לעיר.

טיפול העירייה בבני נוער הנמצאים בסכנת נשירה או ניתוק נעשה בידי מגוון רחב של גופים, ובהם משרדי העבודה והרווחה, החינוך והבריאות, העירייה, תאגידים עירוניים וארגוני מתנדבים. הגופים העיקריים בעירייה המטפלים בבני נוער אלה הם מינהל החינוך ומינהל הרווחה. בקרב בני הנוער פועלות גם הרשות העירונית למלחמה בסמים והחברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים).

על פי דוח על "מאפייני בני הנוער המטופלים בשירותים שונים באשדוד", שהוגש לעירייה במאי 1998² (להלן - דוח ברוקדייל), טיפלו בשנים 1997-1998 הגופים השונים בכ-800 בני נוער בני 12-18, שהיו כ-4% עד 5% מכלל בני הנוער בעיר. בדוח נאמר, כי ל-67% מבני הנוער שטופלו היו

1 בתי הספר העל-יסודיים המקיפים כוללים חטיבות ביניים וחטיבות עליונות.

2 הדוח הוכן מטעם הג'וינט - מכון ברוקדייל, המרכז לילדים ולנוער, ואשלים - עמותה לתכנון ופיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם, והוגש לוועדת תכנון כוללני של שירותים לילדים ובני נוער בסיכון. נתוני הדוח נוגעים לשנים 1997-1998.

בעיות בהתנהגות או בתפקוד, ובין היתר התנהגות אלימה (26%), עבריינות (19%), שימוש בסמים או באלכוהול (19%) ושוטטות (19%). כמו כן ל-64% מבני הנוער שטופלו היו בעיות בבית הספר, בעיקר על רקע נשירה מבית הספר (39%), התנהגות בלתי הולמת או אי-תפקוד בבית הספר (35%), בעיות בטיפול של הוריהם בהם (42%) ובעיות משפחתיות וסביבתיות (17%). לחלק ניכר מבני הנוער (63%) בעיות ביותר מתחום אחד. בדוח צוין, כי שיעור העולים בקרב בני הנוער המטופלים בשירותים גדול יחסית לשיעורם באוכלוסייה. עוד צוין בדוח, כי מ-800 בני הנוער המטופלים בשירותים השונים, כרבע אינם נמצאים במסגרת לימודית, וכי יש בעיר כ-500 בני נוער נוספים שאינם לומדים, אך מסיבות שונות אינם מטופלים בידי שום גוף.

על פי נתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהמשרה, בשנים 1998-2000 נפתחו באשדוד כ-350 תיקים פליליים לבני נוער, בעיקר על עבירות של תקיפה, חבלה ואיומים.

מניעת נשירה והבטחת ביקור סדיר של תלמידים

תקנים

על פי אמות מידה שקבע משרד החינוך, בהתחשב בשיעור הנשירה ממערכת החינוך, בשיעור תלמידי החוץ הלומדים ביישוב, בשיעור התלמידים העולים וברמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית היישוב - מספר התקנים הראוי בעירייה הוא כ-15 קציני ביקור סדיר (קב"סים). בפועל אושרו לעירייה חמישה תקנים בלבד, וכולם אוישו.

מאוגוסט 2000 מעסיקה העירייה מתקציבה מנהלת ליחידה לביקור סדיר, במטרה לשפר את עבודת הקב"סים, בעיקר בתחומי המעקב והדיווח. היא משמשת גם מנהלת היחידה לקידום נוער.

בחינוך העל-יסודי מטופלים שלושה קב"סים, שאחד מהם ממוצא אתיופי והוא מטפל גם בנוער ממוצא אתיופי. נמצא, כי איש מן הקב"סים המטופלים בבני נוער בחינוך העל-יסודי אינו דובר רוסית, אף על פי שחלק גדול מבני הנוער המטופלים הם עולים מארצות חבר העמים.

בתשובתה מינואר 2001, הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי משרד החינוך הוא הקובע את תקני כוח האדם של הקב"סים, אך התקנים אינם מתאימים לגודל האוכלוסייה בעיר.

איתור הנושרים והמעקב אחריהם

1. לעירייה אין נתונים מדויקים על היקף הנשירה מבתי הספר בעיר. ראש מינהל החינוך ציין, בישיבת מועצת העירייה באוקטובר 2000, כי מספר הנושרים באותו מועד מגיע, להערכתו, לכ-600.

2. רשימות התלמידים חייבי הרישום בגיל חוק לימוד חובה שלא נרשמו לבתי הספר, שהקב"סים מקבלים, ממשרד החינוך ומהעירייה, אינן מלאות. קשה לאתר תלמידים עולים שהגיעו לעיר, וכן

תלמידים שהעתיקו את מגוריהם לאשדוד מעיר אחרת, והוריהם לא מילאו את חובת הרישום על פי חוק לימוד חובה. הרשימות גם אינן כוללות פרטים מלאים, כגון שם האם, עיסוק ההורים ומקום עבודתם, מספר טלפון וכתובת מדויקת, והדבר מקשה את איתור התלמיד.

3. הקב"סים ממעטים ליזום איתור של תלמידים המשוטטים בשעות הלימודים, למרות חובתם לסייר בסביבת בתי הספר ובכל מקום אחר שתלמידים עלולים לשוטט בו בשעות הלימודים. אמנם בעיר פועלת ניידת ביקור סדיר בשיתוף עם המשטרה, שנועדה למטרה זו, אך פעילותה אינה סדירה.

מרבית התלמידים מופנים לטיפול הקב"סים בידי בתי הספר, ומיעוטם מופנים בידי עובדים סוציאליים, קציני מבחן וקרובי משפחה או שהם פונים בעצמם. הקב"סים גם מקיימים ביקורים קבועים בבתי הספר ומקבלים מיועצות בתי הספר דיווחים על תלמידים שאינם מבקרים בהם באופן סדיר.

4. הקב"סים מוסרים למשרד החינוך דיווח ממוחשב על שמות התלמידים שבטיפולם ועל השמתם במוסדות חינוכיים. נוסף על כך, יש ביחידה לביקור סדיר תיק אישי לכל תלמיד שבטיפולו. בבדיקה של כ-50 תיקים הועלה, כי ניהול התיקים ביחידה לביקור סדיר לקוי: בחלק מהתיקים לא נרשמו כל הפרטים והנתונים הדרושים על בני הנוער; התיקים אינם מתויקים בצורה שיטתית, והדבר מקשה על איתורם; אין רצף בטיפול, ויש שנפתחו לנער אחד כמה תיקים בזמנים שונים. גם כשנער עובר לבית ספר שבאחריות קב"ס אחר - נפתח לו תיק חדש; בחלק מהתיקים לא נאמר אם הנער לומד והיכן, אף שהמידע על כך היה בידי הקב"סים.

5. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מהתשנ"ה בדבר מניעת נשירה (להלן - חוזר המנכ"ל) נקבע, כי לאחר שתלמיד שנשר חזר ללמוד, יבדוק הקב"ס פעם בחודש את סדירות ביקוריו בבית הספר. בשום תיק מ-50 התיקים שנסקרו לא נמצא רישום על מעקב כזה. להלן דוגמה להעדר מעקב של קב"ס אחר ביקור סדיר של נערה:

הנערה בת 16, בת להורים גרושים, ואינה לומדת זה שנתיים. כבר בגיל 13, בשנת 1998, לא ביקרה באופן סדיר בבית הספר, ובית ספרה הפנה אותה לטיפול הקב"ס ולטיפול מחלקת מיר"ן³ שבמינהל הרווחה. בגיל 14 הפנתה אותה יועצת בית הספר המקיף לבית ספר מקצועי. הנערה לא השתלבה בבית הספר ולא היתה במסגרת לימודית - אך הקב"ס לא קיים מעקב אחריה. רק באוקטובר 1999, לאחר שהעובדת הסוציאלית שטיפלה בנערה דיווחה שהיא אינה לומדת, חודש טיפולו של הקב"ס בה. מינואר 2000 ועד סיום הביקורת בסוף 2000 לא היה מעקב אחריה. מעיון בתיק המנוהל במיר"ן עולה, כי הנערה היתה מעורבת בפלילים. בעקבות כך הוצא במאי 2000 צו לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), והנערה נשלחה למעון סגור של רשות חסות הנוער שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - חסות הנוער).

הטיפול בנושרים

בעיית הביקור הסדיר מתעוררת כבר עם המעבר לחטיבת הביניים - בכיתה ז' - ומתגברת במעבר מכיתה ט' לכיתה י'. לעתים קרובות מלווה את בני הנוער כבר מבית הספר היסודי בעיה לימודית, משפחתית, נפשית או חברתית שלא טופלה. תלמידים רבים אינם מוכנים למסגרת החדשה, הם מתקשים להשתלב בה ונמצאים בסכנת נשירה. תלמידים עולים חדשים נושרים בין היתר בשל קשיי שפה.

3 ראשי תיבות של "מענים ייחודיים לרווחת הנוער" (ראו להלן).

הנשירה של מרבית התלמידים האחרים נובעת מבעיה של התנהגות המתבטאת בעיקר באלומות מילולית ופיזית, קושי להשתלב בחברה או קשיים סוציאליים בבית, ולא דווקא מהישגים לימודיים נמוכים.

על פי הוראות חוזר המנכ"ל, מחנכי הכיתות יפנו לפסיכולוג, לסיוע ולייעוץ, תלמידים שהועלה לגביהם חשש, כי בגלל בעיות של פיגור שכלי או מופרעות נפשית, או בגלל כל בעיה אחרת הדורשת ייעוץ פסיכולוגי, הם אינם מבקרים באופן סדיר בבית הספר. ראש השירות הפסיכולוגי הייעוצי של העירייה הסביר לצוות הביקורת, כי מספר משרות הפסיכולוגים הראוי, שנקבע בידי משרד החינוך, הוא כמעט פי שניים ממספר הפסיכולוגים המועסקים בעירייה. עוד ציין, כי רק שלושה מ-24 הפסיכולוגים שהעירייה מעסיקה מטפלים בתלמידי בתי הספר העל-יסודיים. פעילות הפסיכולוגים בבתי הספר מתקיימת במסגרת של יום לימודים אחד בשבוע לכל בית ספר, שבו הפסיכולוג מקיים פגישות עם צוות בית הספר וטיפול פרטני בתלמידים.

נמצא, כי בפועל הזמן המיוחד לטיפול פרטני בתלמידים מועט ואינו מספיק כדי למלא את צורכי התלמידים הזקוקים לטיפול ולאבחון. כמו כן הסביר מנהל השירות הפסיכולוגי לצוות הביקורת, כי תוכני עבודת הפסיכולוג בבית הספר נקבעים לפי שיקול דעתו של מנהל בית הספר, ואינם מכוונים רק למניעת נשירה.

בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי גם לדעתה יש צורך להגדיל את תקן הפסיכולוגים, שכן השירותים הפסיכולוגיים הניתנים לבתי הספר אינם מספיקים. זאת ועוד, העירייה מממנת מתקציבה את העסקת חמישה מהפסיכולוגים המועסקים בה.

בבדיקת טיפולם של הקב"סים ב-25 תלמידים, שלגביהם נוהלו תיקים ביחידה לביקור סדיר⁴, הועלה, כי רק אחד מאותם תלמידים חזר לבית הספר המקיף שבו למד. לשמונה תלמידים לא נמצאה מסגרת חינוכית מתאימה, והם אינם לומדים. עשרה תלמידים הופנו בידי הקב"סים למסגרת חלופית, ברמה נמוכה יותר, כגון בית ספר מקצועי, בית ספר אקסטרני או פנימייה. חמישה תלמידים הופנו לטיפול ב"בית רשת" - מעון יום לנוער מנותק (בעניין פרויקט "בית רשת" ראו להלן), ותלמיד אחד הופנה ללימודים בתכנית "הילה" - תכנית להשלמת השכלה לבני נוער שנשרו ממערכת החינוך.

דיווח בתי ספר ופנימיות על נשירת תלמידים

בחזר המנכ"ל נקבע, כי מנהלי מוסדות חינוך ידווחו לרשות המקומית ולמשרד החינוך על כל תלמיד שעזב את בית ספרם; בתי ספר פנימייתיים ידווחו גם לרשות המקומית, שהתלמיד מתגורר בה.

נמצא, כי הדיווח של בתי הספר לעירייה על עזיבת תלמידים אינו מלא, גם לגבי תלמידים שעזבו את בית הספר וגם לגבי אלו שאמנם רשומים בבית הספר, אך אינם מבקרים בו. הבעיה חמורה במיוחד בקרב תלמידי פנימיות, שכן מינהל החינוך אינו מקיים מעקב אחר התלמידים הנמצאים בפנימיות מחוץ לעיר ואין לו מידע עליהם.

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל, כי במסגרת הדיווח על נשירת תלמידים, על מנהלי מוסדות החינוך לציין את המסגרת החינוכית שהתלמיד עבר אליה ולוודא את קליטתו בה. נמצא, כי בתי הספר אינם מקפידים לוודא, כי התלמיד אמנם נקלט במסגרת חינוכית אחרת. להלן דוגמה לאי-דיווח על נשירת נער מפנימייה ואי-העברתו למסגרת לימודית כלשהי: בית ספר מקיף בעיר הפסיק את לימודיו של נער בן 13 בשל הישגים לימודיים נמוכים, אלימות ובעיות התנהגות. בכיתה ח' למד הנער בפנימייה מחוץ לעיר, ועזב אותה ביוזמתו כחודשיים לפני תום השנה. לא דווח לעירייה על עזיבתו, ורק בדצמבר 1998, כשמונה חודשים לאחר שעזב את הפנימייה, דיווחה העובדת הסוציאלית המטפלת בנער לקב"ס, כי הנער אינו במסגרת חינוכית. הקב"ס טיפל בנער בחודשים דצמבר 1998 עד פברואר 1999, בעיקר באמצעות שיחות עמו. מדצמבר 1998 ועד סוף 2000, במשך כשנתיים וחצי, לא למד הנער. מהמסמכים בתיקים עולה, כי הוא משתמש וסוחר בסמים, ואף היה בטיפול שירות המבחן. בשל השימוש בסמים, לא היה אפשר לשלוח את הנער למעון של חסות הנוער. באוקטובר 1999 התקיים דיון של ועדה בין-מקצועית של הגופים המטפלים בעירייה, ובו נאמר, כי גופים רבים מטפלים בנער: מיר"ן, שירות המבחן והתחנה לייעוץ לנפגעי סמים, ולא ברור מה הם תחומי האחריות של כל אחד מהם, וכי בפועל אין טיפול בנער. באותו דיון הוחלט, כי הנער ומשפחתו יהיו בטיפול הרשות למלחמה בסמים. לפי הסברים שקיבל צוות הביקורת ממיר"ן, הנער ומשפחתו אינם משתפים פעולה בטיפול, הנער אינו נמצא במסגרת כלשהי והידרדרותו אינה נמנעת.

מבדיקת 25 התיקים האמורים לעיל ביחידה לביקור סדיר עולה, כי שישה מהתלמידים נשרו במהלך השנה מבית הספר או מהפנימייה שבה למדו, אך המוסד החינוכי לא דיווח על כך לקב"ס; שלושה מששת התלמידים הללו היו מחוץ למסגרת לימודית במשך כחודשיים עד שישה חודשים בטרם החל הקב"ס לטפל בהם. שמונה תלמידים אחרים סולקו מבית הספר בסוף שנת הלימודים, אך הקב"סים החלו לטפל בהם רק לקראת תחילת שנת הלימודים הבאה (שישה תלמידים) או כחודש לאחר תחילתה (שני תלמידים).

בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי עניין דיווח בתי הספר שמחוץ לתחום העירייה, הוא באחריותו של משרד החינוך, ועליו להוציא הנחיות בעניין.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, כי כבר ב-1995 הוציא משרד החינוך הנחיות והן מחייבות את כל בתי הספר לדווח על תלמידים שנשרו, בין שהם בתחום שיפוט של הרשות המקומית ובין שהם מחוץ לו. על העירייה והקב"סים לקיים מעקב כדי לוודא כי התלמיד אכן נקלט בבית הספר שאליו הופנה.

"הנשרה": בקרב בתי הספר המקיפים בעיר יש תופעה של "הנשרה" - דהיינו, בית הספר המקיף "משכנע" תלמידים חלשים או בעלי בעיות התנהגות לעזוב אותו ולעבור ללמוד בבית ספר מקצועי או בפנימייה, שרמת הלימודים בהם נמוכה יותר. דבר זה נעשה ללא שיתוף מינהל החינוך בעירייה או הקב"סים. תלמידים כאלה מתקשים לשוב ולהתקבל לבית ספר מקיף.

תכניות למניעת נשירה ולמניעת אלימות

1. באשרוד פועלות כמה תכניות לתגבור לימודי, ביניהן: מועדוניות; מרכזי למידה - קבוצות תגבור לימודי לאחר שעות הלימודים; תכנית "סביבות חינוכיות חדשות" - תכנית להגברת ההישגים בכיתות הכוון; "תכנית אומץ" - לימוד מתוגבר לתלמידים בסכנת נשירה; "בגרות לכל" - תכנית לתגבור לימודי לקראת הכניסה לחטיבת הביניים. התכניות מופעלות בידי גופים שונים, חלקם במשרד החינוך ובעירייה, וחלקם בשיתוף החברה למתנ"סים בעיר. מסגרות התגבור הפועלות בכל אחד מבתי הספר המקיפים שונות זו מזו, והפעלתן תלויה ביוזמה ובנכונות של בית הספר.

נמצא, כי הקב"סים אינם מעורבים בכל פעילויות התגבור ובתכניות למניעת נשירה המופעלות בבתי הספר ובמתנס"ים, ואינם עוקבים אחר הפעלתם, אף על פי שמתפקיד הקב"ס לסייע בייזום תכניות שיקומיות למניעת נשירה ובהפעלתן. מעורבותם היא בעיקר בתכניות שהאגף לביקור סדיר במשרד החינוך מעורב בהן. עיקר היוזמה, ההפעלה ובחירת התלמידים מוטלים על מנהלי בתי הספר. פעילות הקב"סים בנושא הצטמצמה להעסקת מורה-יועץ הנותן סיוע פרטני לתלמידים בסכנת נשירה. לקב"סים קשר מצומצם עם תכנית "הילה", והם מפנים אליה רק כ-5% מן התלמידים המשתתפים בתכנית.

משיחות שקיים צוות הביקורת עם מנהל מחלקת החינוך העל-יסודי, עם הקב"סים ועם שלושה מנהלי בתי ספר עולה, כי היקף התכניות למניעת נשירה קטן ואינו ממלא את הצרכים של כל התלמידים הנזקקים לסיוע. התכניות למניעת נשירה גם אינן מטפלות בבעיות התנהגות שכאמור מתבטאות בעיקר באלימות מילולית ופיזית, אף על פי שהגורם העיקרי לנשירת תלמידים מהמסגרות החינוכיות הוא בעיות התנהגות.

בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי היא תפעיל תכניות למניעת נשירה ותקצה את התקציבים הדרושים לכך.

2. הפעלת תכניות למניעת אלימות היא באחריות בתי הספר. משרד החינוך מציע מגוון רחב של תכניות ומקיים השתלמויות למורים, ובית הספר יכול לבחור תכנית מסוימת. בתי הספר אינם מדווחים למשרד החינוך על התכניות שהפעילו. את התכניות מפעילים בתי הספר בעיקר במסגרת "שעת המחנך". חלק מהתכניות מופעלות באמצעות הרשות העירונית למלחמה בסמים. נוסף על כך, העירייה מפעילה בבתי הספר העל-יסודיים את תכנית "גישור", שמטרתה יישוב עימותים בדרכים לא אלימות. התכנית מופעלת ביוזמה של העירייה ובמימונה המלא. בחלק מבתי הספר הופעלה תכנית "בית הספר הבטוח" שבמסגרתה מוצב שוטר בבית הספר פעם בשבוע, ובין השאר הוא מדריך את התלמידים. מנהלי בתי הספר הסבירו לצוות הביקורת, כי מחוץ לתכניות מניעה כאלה אין לבית הספר כלים להתמודדות עם תופעות של אלימות. בהעדר אמצעי אכיפה יעילים, מאבד בית הספר מסמכותו ואפשרויותיו למנוע מעשי אלימות מצטמצמות. עוד הסבירו, כי לעתים הם רואים הכרח להוציא מבית הספר תלמידים שהתנהגותם היא לדעתם "סכנה לחברת התלמידים".



בבדיקת פעולות העירייה למניעת נשירת תלמידים הועלו ליקויים, בעיקר בתחום ניהול המידע, העדר מעקב הולם אחר בני הנוער המטופלים והעדר איתור יזום של בני נוער. הקב"ס פועלים לרוב בעקבות פניות של גופים אחרים, בעיקר בתי ספר. אולם מכיוון שלא כל בתי הספר מדווחים על אי-ביקור סדיר של תלמידים, תלמידים רבים נמצאים ללא מסגרת חינוכית במשך חודשים מספר, עד תחילת הטיפול של הקב"ס בהם, והדבר מקשה את החזרתם למסגרת חינוכית. בגלל מחסור בפסיכולוגים, אין הקב"ס יכולים להיעזר די הצורך באבחונים הדרושים כדי להפנות בני נוער הנמצאים בסיכון לנשירה למסגרות חינוכיות מתאימות. גם התכניות שהעירייה מפעילה למניעת נשירה אין בהן כדי להפחית במידה של ממש את היקפה, שכן הן נועדו בעיקר לתגבור לימודי ולא לטיפול בבעיות התנהגות.

יצוין, כי ממצאים דומים הועלו במחקר הערכה ארצי, שהוגש למשרד החינוך ביולי 1996⁵, ועיקרם: על הקב"ס לייחד זמן רב יותר לאיתור תלמידים המועדים לנשירה, ולפעולות למניעת נשירה; אין די מעקב אחר התלמידים בכל אחד משלבי הטיפול בהם; חסרים תקנים לקב"ס, ולפיכך פעילותם חסרה.

הטיפול בנוער מנותק

שתי יחידות בעירייה מטפלות בנוער מנותק: היחידה לקידום נוער שבמינהל החינוך ומחלקת מיר"ן שבמינהל הרווחה. בבני נוער מנותקים המשתמשים בסמים מטפלת גם הרשות העירונית למלחמה בסמים. ואלה מטרות הטיפול של היחידה לקידום נוער ושל מיר"ן בנוער מנותק: איתור בני נוער מנותקים; שילוב מחדש של אוכלוסיית הנוער המנותק בתוך "מערך הפעילות הנורמטיבית"; מיצוי ומימוש הפוטנציאל האישי של המטופלים; מניעת ניכור חברתי; טיפול בבעיות הסתגלות; הגנה על קטינים. היחידות מקיימות הן פעילות קבוצתית-חברתית והן פעילות פרטנית (בעניין ליקויים שהועלו בנושא הגדרת התפקידים, חלוקת התפקידים והתיאום בין היחידות השונות בעירייה, המטפלות בנוער בסכנת נשירה והתנתקות - ראו להלן בפרק על מאפייני טיפול העירייה בבני נוער).

היחידה לקידום נוער

בשנים 1994-1999 פעלה היחידה לקידום נוער באשדוד במסגרת החברה למתנ"סים. במטרה לשפר את יכולתה של היחידה לטפל בבני נוער, וכדי ליצור רצף טיפולי-חינוכי, החליטו העירייה ומשרד

⁵ "קצין הביקור הסדיר: תיאור משימות והערכה - דוח מחקר". את הדוח הכין ד"ר אברהם כרמלי, מחברת פילת בע"מ, והוא הוגש לאגף לשירותי חינוך ורווחה ולמחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה שבמשרד החינוך.

החינוך, בשנת 2000, להעביר את היחידה לאחריות מינהל החינוך בעירייה ולאחדה עם היחידה לביקור סדיר. באפריל 2000 עזב מנהל היחידה לקידום נוער את תפקידו. רק באוגוסט אותה שנה מינתה העירייה מנהלת חדשה לניהול שתי היחידות. בתקופת הביניים פעלה היחידה לקידום נוער ללא מנהל, והדבר הקשה את תפקודה. היחידה לקידום נוער מקיימת לבני נוער מנותקים פעילות חברתית באמצעות מדריכי נוער ופעילות לימודית באמצעות תכנית "הילה". בשנת 2000 הועסקו ביחידה שני מדריכי נוער: מדריכה דוברת רוסית, המטפלת בנוער עולה מארצות חבר העמים ומדריך לנוער ותיק. שני תקנים נוספים למדריכים, שהיו מאוישים בעבר (מדריך לנוער עולה מאתיופיה ומדריך נוסף לנוער ותיק) - לא היו מאוישים בשנת 2000. בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי החלה לפעול לאיוש התקנים.

בעיר יש כ-100 עד 150 בני נוער עולים מארצות חבר העמים, שאינם משתייכים למסגרת חינוכית, אך היחידה לקידום נוער אינה יכולה לטפל בהם בשל העומס הרב המוטל עליה. מסיבה זו היחידה גם אינה מבצעת איתור יזום.

בשנת 1999 היה תקציב היחידה, שפעלה במסגרת החברה למתנ"סים, 722,000 ש"ח, ובשנת 2000 - שבה פעלה היחידה במסגרת מינהל החינוך - 510,000 ש"ח. כתוצאה מצמצום התקציב ומאי-איוש התקנים, צומצמה בשנת 2000 במידה ניכרת הפעילות הקבוצתית לבני נוער. בתשובתה, הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי התקציב שנקבע ליחידה לשנת 2001 הוא כ-650,000 ש"ח.

מיר"ן

מחלקת מיר"ן - "מענים ייחודיים לרווחת הנוער" - הוקמה ב-1993 במטרה לתת טיפול ייחודי לנוער במצוקה בעיר, והיא פועלת במסגרת מינהל הרווחה בעירייה, בפיקוח השירות לטיפול בנשים ובנערות והשירות לנוער וצעירים, שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד הרווחה).

בני הנוער המטופלים במיר"ן: המשטרה, שירות המבחן ובתי הספר מפנים למיר"ן נערים ונערות, שלפי מסמכי מיר"ן נמצאים במצבי סיכון, כגון ניתוק במישור המשפחתי, החברתי, הלימודי והתעסוקתי; התמכרות לסמים ואלכוהול; בריחות, שוטטות והיגררות לעבריינות, המתרחשת גם במוסדות החינוך; ניסיונות אבדניים והסתגרות עקב אלימות במשפחה. לפי מסמך מיר"ן שכותרתו "סיכום שנת 1999", לחלק מהנערים מתקשה מיר"ן לסייע, שכן הם "נופלים בין הכיסאות בהגדרות הבעייתיות שלהם, כמו נערים עם פיגור קל, עם הפרעות אישיות גבוליות ... לנערים אלה אין מענים בקהילה או מחוצה לה. הם דורשים התערבות והתייחסות באינטנסיביות גבוהה ומתקשים להשתלב בפעילות הקבוצתית". באותו מסמך נאמר, כי מאפייני המצוקה של הנערות המטופלות במיר"ן סובבים: "על פי רוב סביב ההתפתחות והזהות המינית, ניצול מיני ופיתויים שהן חוו". רבות מהן מתחברות לקבוצות שליליות, פועלות על פי דפוסי התנהגות עבריינית, מתנהגות כפרובוקטיביות ויש להן מחשבות אבדניות. חלקן חוות הריונות לא רצויים או מוצאות "הגנה" בחברת גברים מבוגרים מהן.

כ-40% מבני הנוער המטופלים במיר"ן הם עולים. במסמכים צוין, כי בני נוער עולים מחבר העמים מסוגרים ואינם משתפים בבעיותיהם את הוריהם, גופים מטפלים, גופי ממסד ואת המשטרה. רבים מהם באים ממשפחות חד-הוריות. ההורים, שלעתים אינם מעורים בחברה הישראלית, עובדים

שעות ארוכות ומאבדים שליטה על בני הנוער. בני נוער עולים מאתיופיה מתמודדים עם תרבות שונה מהמוכר להם ועם פערים לימודיים. לרוב משפחות העולים קשיי קיום. **פעילות ותקציב:** במיר"ן ניתן לבני הנוער טיפול פרטני של עובדים סוציאליים ובכלל זה הם פונים בבקשה לבית המשפט למתן צו לפי חוק הנוער. בית המשפט רשאי, בין יתר דרכי הטיפול, להורות על מסירת נער למשמורת של רשות סעד כדי שתקבע את מקום חסותו (מעון, משפחה אומנת וכד'). כמו כן המחלקה מפעילה תכניות שונות לטיפול קבוצתי.

מספר המטופלים במיר"ן גדל בכל שנה, ובשנת 1999 היה 775. כל עובד סוציאלי במיר"ן מטפל בכ-60 בני נוער. על פי ההסדר עם משרד הרווחה תקציב מחלקת מיר"ן ממומן בידי משרד הרווחה, על פי אמות המידה שקבע, ובידי העירייה. תקציב המחלקה נקבע בכל שנה באופן כולל, ללא התחשבות במספר המטופלים. הדבר מקשה את הרחבת מעגל המטופלים, שכן לגידול במספרם לא מתלווה גידול בתקציב ובתקנים.

על פי מסמכי מיר"ן, מחסור בכוח אדם ובמשאבים במחלקה מקשה את הטיפול בבני הנוער הזקוקים לטיפול. במסמך לסיכום 1999 שהוכן במיר"ן, מפורטות תוצאות עומס העבודה: אין יוזמים איתור של בני נוער בסיכון, משום שאי אפשר לטפל בבני הנוער שאותו, והדבר פוגע בעיקר באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים; כ-30% מבני הנוער המופנים למחלקה נדחים מפאת העומס הרב, והטיפול במנותקים אינו מעמיק דיו; רבים מבני הנוער שנדחו מאבדים את אמנם בגופים המטופלים וחלק מהם מופנים שוב למחלקה לאחר שהידרדרו והסיכויים שישוקמו קטנים יותר; סדר העדיפויות מחייב טיפול במקרים הדחופים ביותר, ואין נעשות פעולות למניעת ניתוק; לעומת העבר התמעטו המעקבים אחר בוגרי המחלקה והטיפול בהם. העובדים הסוציאליים מצמצמים את ביקוריהם במוסדות שמחוץ לרשות המקומית. עוד נמצא, כי גם כאשר ניתן צו בית משפט להשמת מטופל במעון של חסות הנוער, זמן ההמתנה לכניסה למעון הגיע לשישה חודשים ויותר. בפרק זמן זה בני נוער נמצאים בסיכון, ללא מסגרת, ומצבם עלול להידרדר.

בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי "היא משקיעה ממשאביה הכספיים סכומים הגבוהים בהרבה מהשיעור הנדרש (25%), אולם יכולתה מוגבלת והיא אינה יכולה להשלים את מלוא התקציב החסר". עוד הסבירה העירייה, כי משרד הרווחה לא הגדיל את מספר תקני כוח האדם בשירותי הרווחה למרות הגידול באוכלוסייה, וכך נוצר העומס על העובדים הסוציאליים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2001 הודיע מנכ"ל משרד הרווחה, כי התקציב לכוח האדם לאגפי הרווחה ברשויות המקומיות מוקצה באופן כולל, והרשויות המקומיות משתמשות בו לפי שיקול דעתן. עם זאת, התקציב לכלל הרשויות הוא מצומצם, ובשל אילוצי כוח אדם ותקציב יש שהעיסוק בבעיות הדחופות ביותר בא על חשבון עבודת המניעה, המעקב והטיפול. עוד ציין, כי המשרד נערך לאיתור יזום של בני נוער מנותקים.

אבחון וטיפול פסיכולוגי: מיר"ן אינה מעסיקה פסיכולוגים, והשירות הפסיכולוגי הייעוצי בעירייה מטפל רק בתלמידים השייכים למסגרות החינוכיות בעיר, ולא בבני נוער מנותקים שנשרו מהלימודים. כתוצאה מכך, אף שיש צורך לאבחון רבים מבני הנוער המטופלים במיר"ן, ולחלקם אף לתת טיפול פסיכולוגי, אין למיר"ן שירות אבחון פסיכולוגי זמין. אמנם המחלקה יכולה לבצע אבחון פסיכולוגי פרטי למטופל, שעלותו כ-1,500 ש"ח, אך אין לה תקציב ייעודי לביצוע אבחונים, ובמסגרת תקציב הפעולות המצומצם שלה, מספר האבחונים שהיא יכולה לעשות מוגבל.

מנהלת מיר"ן הסבירה לצוות הביקורת, כי בהעדר אבחון פסיכולוגי, קשה למצוא פיתרון לבעיות בני נוער, והדבר עלול אף להביא להידרדרותם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל משרד הרווחה, כי הבדיקות הפסיכולוגיות צריכות להיעשות במסגרת התקציב הכללי של המחלקה, שהוא מצומצם ביותר ואינו מספק את הצרכים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, למשרד החינוך ולמשרד הרווחה, כי יש למצוא דרך לעשות אבחונים פסיכולוגיים במידת הצורך גם לנוער מנותק, שאינו שייך למסגרת חינוכית.

"בית רשת": "בית רשת" הוא חלק מהפרויקט הלאומי לילדים בסיכון של משרד הרווחה, והוא החל לפעול בעיר בתחילת 1999. "בית רשת" מיועד להוות מסגרת יומית מידית וזמינה, לבני נוער במצבי משבר ומצוקה, שאינם נמצאים במסגרת חינוכית כלשהי - דהיינו מסגרת יומית המהווה תחליף לשוטטות ברחוב של בני נוער. הוא משמש "בית חם" לבני הנוער, והם מקבלים בו ארוחות חמות, משתתפים בפעילויות חברתיות ועוברים תהליך אבחון והערכה, לשם השמתם במסגרת חינוכית מתאימה. כל גופי הטיפול בעירייה יכולים להפנות בני נוער במצוקה ל"בית רשת".

בשנת 2000 שהו ב"בית רשת", לפרקי זמן שונים - בדרך כלל עד שלושה חודשים - 70 בני נוער, כ-40% מהם עולים. 63% מבוגרי השתלבו במסגרת חינוכית בעיר או מחוצה לה; 11% עובדים; ל-26% לא נמצאה מסגרת מתאימה.

בשנים 1999 ו-2000 היה תקציב "בית רשת" 400,000 ש"ח, מזה 300,000 ש"ח התקבלו ממשרד הרווחה ו-100,000 ש"ח מהעירייה. תקציב זה לא הספיק לפעילות השוטפת של "בית רשת", ובשנת 2000 הוסיפה העירייה מתקציבה עוד כ-200,000 ש"ח כדי לאפשר את המשך פעולתו. העירייה גם מימנה את דמי השכירות של הדירות המשמשות לפעילותו. העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה, כי נוכח חשיבות "בית רשת" היא משקיעה בו יותר מן המתחייב ממנה, וכי הגדילה פי שלוש את הקצבתה ל"בית רשת", והיא פועלת להשגת תרומות להמשך פעולתו.

ב"בית רשת" אפשר לטפל בכל פעם רק בכ-20 בני נוער. לפיכך מטופלים בו רק בני נוער המוגדרים "מקרים חמורים של ניתוק ממושך", ואין ביכולתו לטפל בבני נוער שאך זה נשרו מהמסגרת, ולאפשר להם להתארגן עד למציאת מסגרת חלופית, כדי למנוע את שהותם ברחוב ואת הידרדרותם. לדעת מחלקת הרווחה בעירייה, כדי למלא את צורכי הטיפול בבני נוער מנותקים יש צורך להרחיב את הפרויקט לתחומים נוספים: איתור בני נוער, שאינם מטופלים בידי הגופים השונים; מתן טיפול מדי, מידע וייעוץ; הפרדה בין בני נוער שהיו מעורבים בפעילות עבריינית לבין יתר בני הנוער; מתן מקלט לילה לנערים חסרי בית. נמצא, כי הפעילות לא הורחבה לתחומים אלו, בשל מגבלות תקציב.

להלן דוגמה לטיפול העירייה בנער חסר בית, שלא נמצא לו מקום לינה: הנער בן 16, יתום מאב, סולק מהבית בידי אמו ומאז הוא חי ברחוב. על פי אבחון שנעשה לו, הנער נמצא בסכנת הידרדרות, ניצול ועבריינות. אחיו של הנער נפטר ממחלה לאחר שגם הוא חי ברחוב ולא ניתן לו טיפול בריאותי וסיוע פיזי. בשיתוף עם בית המשפט בחנה מיר"ן כמה אפשרויות להלנת הנער (משפחה אומנת, לינה במוסד תורני) - אך ללא הצלחה. מאז הנער אינו לומד, הוא עובד ומתגורר בחלק מן הזמן אצל מעבידיו ואין לו מקום לינה קבוע.

בתשובתו של מנכ"ל משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה הוא ציין, כי המשרד מכין בימים אלה תכנית אזורית לפתרון בעיית בני הנוער חסרי הבית במחוז הדרום.



קשיים תקציביים ומגבלות ארגוניות מקשים על מיר"ן לתת את הטיפול הדרוש לבני נוער בסיכון ולמנוע הידרדרותם: בשל עומס העבודה, כשליש מבני הנוער המופנים למחלקה נדחים ואינם מקבלים טיפול אלא בשלב מאוחר, לאחר שמצבם הידרדר; מסיבה זו המחלקה גם אינה יוזמת איתור של בני נוער בסיכון; מיר"ן אינה מעסיקה פסיכולוגים ואין לה תקציב ייעודי לביצוע אבחון פסיכולוגי, הדרוש כדי לקבוע את הטיפול המתאים לכל אחד מבני הנוער. פרויקט "בית רשת" מספק מסגרת יומית לנוער מנותק, במטרה לשלבו מחדש בחברה. גם מסגרת זו משאביה מוגבלים, ולכן אין ביכולתה לתת טיפול מספיק לנוער בסיכון.

הטיפול בבני נוער מהמגזר החרדי

13% מתושבי אשדוד הם חרדים. לחלק מבני הנוער החרדים, בעיות ייחודיות הנוגעות לאי-השתלבותם באורח החיים הדתי. על פי דוח ברוקדייל (ראו לעיל), חלקם של בני הנוער החרדים המטופלים בגופים השונים בעירייה קטן מאוד לעומת שיעורם באוכלוסייה (רק כמחצית האחוז מהמטופלים), בעיקר משום שהאוכלוסייה החרדית נמנעת מלפנות לגופים אלה.

בעקבות דוח ברוקדייל החלה העירייה, בשנת 2000, להעסיק קב"ס חרדי במטרה לספק את צרכיה הייחודיים של אוכלוסייה זו. עם זאת, במגזר החרדי עדיין קיימת רתיעה מפנייה לגופי הרווחה והחינוך בעירייה.

נמצא, כי למינהל החינוך בעירייה אין מידע על נשירה במגזר החינוך החרדי, שכן מוסדות החינוך החרדיים אינם מדווחים על נשירת תלמידים או מעבר תלמידים בין מסגרות החינוך השונות.

בטיפול מיר"ן שישה עד שמונה בני נוער, שנשרו ממסגרות לימוד חרדיות, ונמצאים בעימות עם הוריהם בשל סירובם לקבל עליהם את אורח החיים הדתי. בנסיבות אלה העובדים הסוציאליים מנסים לסייע ביישוב העימות ובמציאת מסגרת מתאימה - אך לרוב הם נתקלים בקשיים עקב התנגדות הקהילה החרדית לשתף עמם פעולה. חלק מנערים אלה נמצאו מדי פעם בפעם ללא מקום לינה, לאחר שהוריהם דחו אותם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל משרד הרווחה, כי הטיפול במגזר החרדי דורש התמחות מיוחדת וכוח אדם ייחודי, וגם בתחום זה יש בעיה של משאבים דלים.

מאפייני טיפול העירייה בבני נוער

תיאום והגדרת תחומי אחריות: הטיפול בבני נוער מופקד בידי גופים רבים בעירייה ומחוצה לה. העירייה הקימה ועדת היגוי לענייני נוער בסיכון, שהשתתפו בה גופים מקצועיים שונים, לשם התוויית דרכי עבודה משותפות ברמה העירונית. הוועדה התכנסה פעמים אחדות במהלך השנים 1998-2000. בין הנושאים שבהם דנה הוועדה היה תכנון כוללני של השירותים לילדים ובני נוער בסיכון. בעקבות החלטות הוועדה הועברה בתחילת שנת 2000 היחידה לקידום נוער ממסגרת החברה למתנ"סים לאחריות מינהל החינוך, ואוחדה עם היחידה לביקור סדיר, וכן הוקם "בית רשת". מהפרוטוקולים של ישיבות הוועדה מסוף 2000 עולה, כי יש בעיות של חוסר תיאום בין הגופים המטפלים ו"חלוקת תפקידים לא ברורה בין אנשי המקצוע", אולם הוועדה לא קבלה החלטות לפתרון הבעיה.

אף על פי שבעירייה פועלת ועדת היגוי לענייני נוער בסיכון, אין הגדרה ברורה של תחומי האחריות ושל התפקידים של הגופים המטפלים השונים ואין אחראי לריכוז הטיפול והמידע, ולתיאום בין אותם גופים. בין הגופים המטפלים אין שיתוף פעולה המבוסס על נוהלי עבודה הדדיים. קיים רק שיתוף פעולה חלקי בין עובדים בעניין הטיפול בנער זה או אחר.

אחת הבעיות שהועלו, הן בדיונים של ועדת ההיגוי ושל הגופים המטפלים והן בפגישות שקיים צוות הביקורת עם הגופים המטפלים בעירייה, היא שיש בני נוער המקבלים טיפול מכמה גופים, ולעומתם יש בני נוער שאינם מקבלים טיפול. כך למשל ציינה מנהלת מיר"ן בשיבה בין-מקצועית בנושא הטיפול בבני נוער המשתמשים בסמים, שהתקיימה באוקטובר 1999, כי "מדובר בנער שכמה אנשים נוגעים בו... הוא לא מטופל על-ידי אף אחד" (ראו לעיל את הדוגמה בעניין אי-דיווח על נשירת נער מפנימייה). בדיון בנושא היחידה לקידום נוער, בינואר 2000, ציין המפקח המחוזי מטעם משרד החינוך, כי "למרות כל הגורמים המטפלים באוכלוסיית היעד שלהם עדיין יש בני נוער ללא טיפול".

להלן דוגמה לנערה שלא נמצא הגוף המתאים לטיפול בה:

הנערה בת 13, יתומה מאב, אינה מבקרת בבית הספר זה כשנתיים מאז 1999. הנערה מסתגרת בביתה ומתלוננת על כאבים שלא נמצאה להם סיבה רפואית. גם אחיה בן ה-16 אינו לומד. בדצמבר 1999, בעקבות דיווח של מנהל בית הספר, החל קב"ס לטפל בנערה, ובמקביל טיפלה בה מיר"ן. באפריל 2000 התקיים דיון משותף בהשתתפות הקב"ס וצוות מיר"ן. מהדיון עולה, כי אין הגדרה של תחומי האחריות לטיפול בנערה בידי הקב"ס ובידי מיר"ן, וכי לאיש מהמטפלים בה אין כלים לפתרון בעיותיה. מנהלת מיר"ן טענה בדיון, כי הנערה אינה נמצאת בסיכון לפי חוק הנוער, ולכן אין מקום להוציא צו להוצאתה מביתה, וכי הנערה אינה מתאימה להשתלבות בפעילות קבוצתית במיר"ן, משום שהמטופלים האחרים עלולים להשפיע עליה לרעה. הקב"ס טען בדיון, כי אין מקום להמליץ על הגשת תביעה נגד אמה של הנערה על פי חוק לימוד חובה, שכן היא אינה מסוגלת לכפות על הנערה לבקר בבית הספר. בשנת התשס"א לא הושמה הנערה בשום מסגרת חינוכית.

בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי חלוקת התפקידים בין מינהל החינוך לבין מינהל הרווחה נקבעה בידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, וכי לדעתה אין צורך בגוף נוסף לתיאום הטיפול בבני נוער. משרד החינוך בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הודיע, כי השירותים המרכזיים המטפלים בבני נוער בעיר שונים זה מזה הן מבחינת המאפיינים והבעיות של האוכלוסייה המטופלת והן מבחינת דרכי הטיפול שהם נוקטים, וכי יש לעודד את התיאום ביניהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נוכח מספרם הרב של הגופים המטפלים בבני נוער בעירייה, ונוכח כפל הטיפול בחלק מבני הנוער והעדר הטיפול באחרים, יש צורך לקבוע דרכים שיאפשרו לתאם בין הגופים המטפלים השונים. תיאום כזה צריך שיתבסס על נוהלי עבודה מסודרים, שתיקבע בהם חלוקת תפקידים ברורה. ניהול מידע: 1. בעירייה אין מנוהל לכל מטופל תיק אישי, שבו מרוכז כל המידע על הטיפול שנותנים לו הגופים השונים. עקב כך, כשאחת היחידות מקבלת לטיפול נער, אין בידיה מידע על הטיפול שניתן לו, מלבד המידע שמוסר המטופל עצמו. רק בעניינם של חלק מבני הנוער היחידה פונה ליחידות האחרות לברר אם היו בטיפול. כמו כן, היחידות המטפלות מתקשות לעקוב אחר המשך הטיפול או אחר טיפול מקביל, הניתן בידי גופים אחרים.

להלן דוגמה לאי-טיפול בנערה במשך כשנה, בגלל אי-העברת מידע בין הגופים שטיפלו בה:

הנערה בת 16, אינה לומדת זה כשנתיים, וכבר מגיל 10 לא ביקרה בבית הספר באופן סדיר. הנערה למדה במסגרות לימוד שונות ונשרה מהן, אף על פי שאובחנה ככישורנית ואינטליגנטית. היא התחברה עם עבריינים והחלה להשתמש בסמים. הנערה היתה בטיפול מיר"ן מסוף 1997 ועד תחילת 1998. מסוף 1997 טיפלה בה גם היחידה לביקור סדיר במשך כשנתיים, עד אפריל 2000.

מהתיק המנוהל במיר"ן עולה, כי בתחילת 1998 הפסיקה העובדת הסוציאלית את הטיפול בנערה, לאחר שהתברר לה כי הנערה נמצאת בקשר עם היחידה לקידום נוער והתחנה לייעוץ לנפגעי סמים. רק לאחר כשנה, כשהתברר למיר"ן שהנערה מחוץ למסגרת טיפולית, היא חידשה את הטיפול בה, והפנתה את הנערה למוסד לגמילה מסמים.

2. אף שלבני נוער רבים נפתחו תיקים פליליים או הוגשו נגדם למשטרה תלונות על מעשי אלימות, אין לעירייה מידע על בני נוער שנעצרו בידי המשטרה או ששירות המבחן מטפל בהם. גם בתי הספר אינם מדווחים לעירייה על כל מעשי האלימות שתלמידים היו מעורבים בהם. לדברי מנהל האגף לחינוך על-יסודי בעירייה, למרות בקשותיו מבתי הספר לדווח לו על כל מעשה אלימות או אירוע פלילי שהתרחש בבתי הספר, דיווחי בתי הספר לעירייה נדירים, ונעשים בעיקר כאשר מתרחשת פגיעה פיזית חמורה בתלמידים.

נמצא, כי בין המשטרה ובין מינהל החינוך ומינהל הרווחה בעירייה אין הסדרים ממוסדים, להעברת מידע בנוגע לטיפול בנוער בסיכון ומניעת עבריינות. קיים רק שיתוף פעולה לא רשמי שעיקרו עדכון המשטרה על מצבו של נער מטופל או הפניית נערים שבטיפול לטיפול שירותי הרווחה בעיר.

בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי דרישותיה שהמשטרה תמסור לה מידע לא נענו, ולדעתה יש צורך בקביעת נוהל שיסדיר את העברת המידע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2001 הודיעה המשטרה, כי העברת מידע נתונה לשיקול דעתו של הממונה על החקירה, בהתחשב, בין היתר, בהשפעת גילוי המידע על החקירה ובחשש לפגיעה בפרטיותם של קטינים. זאת ועוד, באשדוד פועלת ועדת היגוי בנושא נוער בסיכון שבה משתתפים גופים בעירייה ונציגי המשטרה, "במטרה לקבוע נוהלי עבודה משותפים הכוללים העברות דיווחים והמשך טיפול".

3. חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, ותקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), התשנ"ט-1999, מטילים על העובד הסוציאלי חובה לשמור בסוד כל מידע המגיע אליו במסגרת עיסוקו כעובד סוציאלי. עם זאת, החוק מאפשר העברת מידע על אדם אם שוכנע העובד הסוציאלי שהמידע דרוש לשם טיפול באותו אדם או בכך משפחתו. נמצא, כי העובדים הסוציאליים נמנעים מלהעביר לקב"סים ולבתי הספר מידע על תלמידים בסיכון, שהם או משפחתם נמצאים

בטיפולם. מידע כזה עשוי להפנות את תשומת לבם של הקב"סים ושל בתי הספר לצורך של התלמיד בטיפול כבר בשלב מוקדם, ולאפשר להם לפעול כדי למנוע את הידרדרותו. בתשובתה הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי העובדים הסוציאליים לא מסרו מידע בשל החיסיון שחל על העברת המידע על מטופלים בלשכת הרווחה. מנכ"ל משרד הרווחה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הודיע, כי "ככל הנראה אי העברת המידע נובעת מחוסר ידע מספיק של העובדים הסוציאליים על פי חוק העובדים הסוציאליים ולכן נייחד חוזר מנכ"ל וננקוט בפעולות הדרכה מתאימות".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הצורך בהגברת התיאום בין השירותים המטפלים בבני נוער. תיאום כזה צריך שיתבסס על נוהלי עבודה המגדירים את חלוקת האחריות ואת דרכי שיתוף הפעולה בין הגופים השונים. מן הראוי שהעירייה תשפר את הליכי ניהול המידע על בני הנוער, כדי לאפשר מעקב אחר הטיפול הניתן להם במסגרות השונות, לשם הבטחת רציפות הטיפול בהם ומתן הטיפול לכל בני הנוער הזקוקים לכך - והכול אגב שמירה על חובת הסודיות.



עיריית אשדוד ערה לצורך בטיפול בבעיות הנשירה וההתנתקות ובמניעת אלימות של בני הנוער בתחומה, והיא פועלת למציאת פתרונות לבעיות אלו בקרב בני הנוער. עם זאת, מגבלות תקציביות וחוסר תיאום פוגמים במתן טיפול מתאים לכל מי שזקוק לו ובהשמתם של בני הנוער במסגרות "נורמטיביות". להלן עיקר הליקויים שהועלו: הטיפול בבני נוער בעירייה הופקד בידי גופים רבים, בלי שנקבעה הגדרת תפקידים ברורה וחלוקת אחריות ביניהם. עקב כך נמצאו בני נוער שקיבלו טיפול מכמה גופים, לא תמיד אגב תיאום בין הגופים ולעומתם יש בני נוער שלא נמצא הגוף המתאים לטיפול בהם. בעירייה לא היו נהלים להעברת מידע בין הגופים המטפלים בבני נוער, הנדרש לצורך הבטחת רציפות הטיפול בהם, ולא נקבעו הסדרים להעברת מידע בינם לבין המשטרה. בתי ספר לא דיווחו לעירייה על מעשי אלימות שנעשו בהם. בני נוער רבים נותרו ללא טיפול בשל עומס רב על הגופים המטפלים. יש מחסור בפסיכולוגים לביצוע אבחונים הדרושים לצורך טיפול בבני נוער בסכנת נשירה. בני נוער מנותקים אינם מאובחנים כלל בידי השירות הפסיכולוגי, אף שהאבחון נחוץ לצורך קביעת הטיפול המתאים להם ולצורך שיכרצם במסגרות חלופיות של לימודים. גם זמן ההמתנה לקבלת בני נוער לפנימיות של חסות הנוער היה ארוך, ובתקופת ההמתנה הם נותרו ללא מסגרת טיפולית. בתחום הפעולות למניעת נשירה של תלמידים מבתי ספר והטיפול בבני נוער מנותקים הועלה, שכמעט לא נעשה איתור יזום של בני נוער, והועלו ליקויים במעקב אחר בני נוער שטופלו. חלק מבתי הספר והפנימיות לא דיווחו על בני נוער שנשרו מהם. התכניות שהופעלו למניעת נשירה והתנתקות של בני נוער עסקו בעיקר בתגבור לימודי. מעטות התכניות שהופעלו למניעת נשירה והתנתקות הנובעות מבעיות התנהגות, אף שבין הגורמים העיקריים לנשירה היו בעיות התנהגות המתבטאות בעיקר באלימות מילולית ופיזית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולמשרדי החינוך והרווחה, על הצורך בהגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין כל הגופים המטפלים בבני הנוער ובקביעה ברורה של תחומי אחריותם, כדי לשפר ולייעל את הטיפול בבני הנוער, במסגרת המשאבים המצומצמים העומדים לרשותם.

עיריית בית שמש

לפי נתוני מרשם האוכלוסין שבמשרד הפנים, בספטמבר 2000 היה מספר תושבי בית שמש 44,554. מספר זה מבטא גידול של 37% בתושבי העיר בתוך שנתיים, הנובע בעיקרו מהקמתה ואכלוסה של שכונת "רמת בית שמש". לפי נתוני העירייה, בשנת 1999 היו בבית שמש 4,010 בני נוער בני 13 עד 18.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט-נובמבר 2000 בעיריית בית שמש (להלן - העירייה) את הפעולות לטיפול בנוער שנמצא בסכנת נשירה וניתוק. הביקורת נעשתה באגף החינוך בעירייה - במחלקה לביקור סדיר. כמו כן נסקרו היחידה לקידום נוער באגף החינוך והיחידה לנערה במצוקה שבאגף הרווחה. בדיקת השלמה נעשתה במחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה, במחוז ירושלים של האגף לשירותי חברה ורווחה (להלן - אגף שח"ר) שבמשרד החינוך.

הטיפול בנוער מנותק

בעיריית בית שמש פועלות שתי יחידות לטיפול בנוער מנותק או הנמצא במצוקה: היחידה לקידום נוער פועלת באגף החינוך מטעם משרד החינוך, ומטפלת בנערים מנותקים - בנים בלבד - במטרה להביא לשילובם בחברה; והיחידה לנערות במצוקה פועלת באגף הרווחה מטעם משרד העבודה והרווחה, ונותנת לנערות טיפול פרטני וקבוצתי.

היחידה לקידום נוער

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מפברואר 1992 צוין, שמשרד החינוך נערך לביצוע החלטה של ועדה משותפת לו ולמשרד האוצר ליישם את חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, על נוער שאינו לומד במסגרות לימוד רשמיות. ההתערבות החינוכית-טיפולית בנוגע לנוער מנותק כוללת טיפול וליווי אישי של עובד לקידום נוער; השלמת השכלה ולימודי תעודה; פעילות חינוכית חברתית-ערכית; והקניית מיומנות השכלתית-מקצועית שהיחידה לקידום נוער מעניקה לנערים שבטיפול.

בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) הועסקו ביחידה חמישה עובדים ב-3.5 משרות, והיא טיפלה ב-100 נערים. בשנת הלימודים התש"ס (1999-2000) לאחר פרישתו של אחד מעובדי הנוער, הועסקו ביחידה ארבעה עובדים ב-2.75 משרות, והיא טיפלה ב-80 נערים. במועד הביקורת התקבל ליחידה עובד נוער נוסף ב-0.5 משרה. הטיפול בבני הנוער נועד לשלבם מחדש במערכת החינוך או במסלולים של הכשרה מקצועית ועבודה או בשירות צבאי. במסגרת היחידה פועלת גם