



ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בתחום הטיפול במניעת הנשירה ובנוער המנותק: מספר משרות קב"סים קטן ממספרם לפי התקן; מחסור בתכניות מסייעות למניעת נשירה; מעקב לקוי של העירייה אחר התלמידים המתגוררים בתחומה ואחר הנוער הנושר; מחסור בנהלים בעניין העבודה עם הנוער המנותק; חוסר תיאום בין המערך העוסק במניעת הנשירה לבין היחידה לקידום נוער. מן הראוי שהעירייה תפעל לתיקון הליקויים כדי לצמצם את נשירת התלמידים וניתוקם ממערכת החינוך, וכדי למנוע תופעות חברתיות שליליות כגון שוטטות של הנערים ברחובות והידרדרותם לעבריינות.

עיריית רמלה

רמלה היא עיר מעורבת שתושביה יהודים וערבים, והיא קולטת עלייה. לפי נתוני עיריית רמלה (להלן - העירייה), בשנת 1999 היה מספר תושבי העיר כ-66,000 נפש, מזה כ-54,000 יהודים וכ-12,000 ערבים. כ-22% מהאוכלוסייה היהודית ברמלה - כ-14,500 - הם עולים חדשים שעלו ארצה בעשר השנים האחרונות. עם העולים נמנים כ-9,500 יוצאי מדינות חבר העמים - רובם מבוכרה - וכ-5,000 עולים מאתיופיה. העיר מאופיינת באוכלוסייה בעלת רמה חברתית-כלכלית נמוכה; על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדורגת רמלה בשלב 4 בסולם חברתי-כלכלי של 1 עד 10 (שבו שלב 1 הוא הנמוך ביותר). כ-40% מהאוכלוסייה הם בני פחות מ-20 וכ-12% בני יותר מ-60. לפי נתוני אגף החינוך של העירייה, מדצמבר 2000, מספר התלמידים תושבי רמלה בשנת הלימודים התשס"א⁷ (2000-2001), היה 17,541, מזה 14,007 תלמידים במגזר היהודי ו-3,534 במגזר הערבי. 3,468 מהתלמידים למדו במוסדות חינוך מחוץ לרמלה, מזה 3,119 תלמידים במגזר היהודי ו-349 תלמידים במגזר הערבי.

המדור לביקור סדיר

קציני הביקור הסדיר (להלן - הקב"סים) בעירייה פועלים במסגרת המדור לביקור סדיר (להלן - המדור) שבאגף החינוך. המדור מופקד על הבטחת הביקור הסדיר של תלמידים בבתי הספר ועל מניעת נשירתם ממערכת החינוך. המדור עוסק, על פי תכנית עבודתו, באיתור תלמידים שאינם משובצים במסגרות לימודיות והשמתם במסגרות כאלה; במניעה וצמצום של הנשירה של תלמידים בעלי קשיים לימודיים על ידי שיפור

7 שנת הלימודים נמשכת מספטמבר עד אוגוסט.

הישגיהם באמצעות הפעלת תכניות; בטיפול בתלמידים בעלי בעיות בתחום הביקור הסדיר על ידי הפעלת תכניות ומסגרות עזר, ביקורי בית ופגישות עם צוותי בתי ספר ותלמידים. בשנת הלימודים התשס"א מפעיל המדור כמה תכניות ומסגרות למניעת נשירה ולקיום ביקור סדיר, ואלה הן:

מועדוניות: מטרתן העשרת הילדים וסגירת פערים בתחום הלימודי, החברתי והרגשי. ברמלה שבע מועדוניות - שש במגזר היהודי ואחת במגזר הערבי - לכ-100 תלמידי כיתות א'-ד' שיש להם בעיות חברתיות-כלכליות. חמש מועדוניות פועלות אחרי שעות הלימודים מחוץ לבית הספר, ושתיים פועלות בבית הספר בשעות הלימודים.

תכנית מנ"ע: מטרתה מניעת נשירה של תלמידים על ידי מתן תמיכה רגשית, אישית וקבוצתית, והיא מיועדת לתלמידי כיתות ז'-ח'. בשנת התשס"ס (1999-2000) השתתפו בתכנית 24 תלמידים. הוחלט על הפעלת התכנית גם בשנת התשס"א.

תכנית ענ"ר: מטרתה מניעת נשירה בשתי דרכים: (א) צמצום פערים בלימודים באמצעות מתן שיעורים באנגלית, במתמטיקה ובלשון; (ב) חיזוק הדימוי העצמי ומתן תמיכה חברתית על ידי חוגים שונים. בתכנית משתתפים כ-60 תלמידי כיתות ט'.

תכנית סל"ה: מטרתה שיפור הישגיהם הלימודיים של תלמידי כיתות ח' לקראת הרישום לבתי ספר תיכוניים. התכנית מיועדת בשנת התשס"א ל-60 תלמידים.

חונכות פרט: מטרת התכנית חיזוק יכולת התלמידים להתמודד עם קשיים וחיזוק השתלבותם החברתית בקהילה. החונכות ניתנת לכ-20 תלמידי כיתות א'-ו'.

בית ספר לנושרים: בית הספר נועד לתלמידים שנפלטו ממסגרות חינוכיות אחרות. הוא נפתח בנובמבר 2000 ושובצו בו כ-40 תלמידים.

היחידה לקידום נוער

על פי נתוני היחידה לקידום נוער בעירייה היו בטיפול בשנת הלימודים התשס"ס (1999-2000) 392 בני נוער, מהם 204 שלמדו ונמצאו בסכנת נשירה, 72 שעבדו ולא למדו, 70 שלא למדו ולא עבדו ו-46 שהמתינו לגיוס. היחידה הפעילה בשנת התשס"ס את התכניות האלה: תכנית היל"ה - להשלמת השכלה; מאמץ - הכנה לבגרות; דניס הישרדות - להפחתת אלימות; טיפול ברכיבה על סוסים - לשיפור הדימוי העצמי; קורס נהיגה על טרקטור - לרכישת מיומנות ולהעצמת היכולת; מניעת נשירה מבית הספר - לשיפור התפקוד במסגרת הקהילה בבית הספר ובחברה.

המחלקה לשירותים חברתיים

על פי נתוני המחלקה לשירותים חברתיים, בשנת 1999 הושמו באמצעותה 175 ילדים במעונות יום ובמשפחתונים; 55 ילדים במעונות יום ובצהרונים; 40 ילדים במעון רב-תכליתי; 42 ילדים במועדוניות ביתיות; 17 ילדים בקלט חירום; 34 ילדים באמנה מלאה וארבעה ילדים באומנת בית; 163 ילדים הושמו בפנימיות.



בחודשים אוגוסט-נובמבר 2000 בדק משרד מבקר המדינה בעירייה את פעולות המדור למניעת נשירה ואת קשרי הגומלין שבין המדור לבין בתי הספר, היחידה לקידום נוער והמחלקה לשירותים חברתיים המטפלת בנערים ובמשפחותיהם. נבדקו נוהלי העבודה ונבדק טיפולו של המדור ב-110 תלמידים (50 במגזר היהודי ו-60 במגזר הערבי) שהיו בסכנת נשירה; בנוגע לחלק מאותם תלמידים נבחן גם טיפולם של הגופים האחרים שהיו מעורבים בטיפול. מעקב נעשה באמצע ינואר 2001. להלן ממצאי הבדיקה:

ניהול מידע על תלמידים

החוק קובע, כי "כל רשות-חינוך מקומית תנהל כרטיסיה של כל הילדים בגיל לימוד-חובה וכל הנערים הגרים בתחום-שיפוטתה". הכרטיס מיועדת, בין השאר, למעקב אחר ביקורם הסדיר של התלמידים במוסדות החינוך. הביקורת העלתה, כי אין העירייה מנהלת כרטיס תלמידים כנדרש. לעירייה רשימות תלמידים שהמציאו לה מוסדות החינוך, מסודרות על פי כיתות. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שרשימות אלה אינן מספיקות לשם איתור ילדים או נערים שלא ידוע באיזה בית ספר ובאיזו כיתה הם לומדים. הכרטיס דרושה, כדי שיהיו לעירייה נתונים זמינים על כל התלמידים הלומדים בתחומה ומחוצה לה, לרבות במוסדות החינוך הפרטיים ובפנימיות, וגם הקב"סים היו יכולים להיעזר בה לאיתור תלמידים. העירייה בתשובתה מינואר 2001 למשרד מבקר המדינה ציינה, כי רכשה תוכנה שמטרתה מחשוב כרטיס תלמידים, אך המעקב העלה, שהעירייה עדיין אינה משתמשת בתוכנה זו. משרד החינוך, בתשובתו מינואר 2001 למשרד מבקר המדינה ציין, כי "על עיריית רמלה להתאים את תוכנת התלמידים שלה כדי שהמערכת הממוחשבת תוכל לקלוט את נתוני המשרד ואחרים".

משרות הקב"סים

על פי אמות המידה שקבע משרד החינוך, מספר משרות הקב"סים הדרושות לעירייה בשנת 2000 היה 8.61, מזה 6.3 משרות במגזר היהודי ו-2.31 משרות במגזר הערבי. ואולם הביקורת העלתה, כי בשנת הלימודים התש"ס ובתחילת שנת הלימודים התשס"א (1.9.00) הוקצו לעירייה על-ידי משרד החינוך 3.75 משרות בלבד, מזה 3.25 משרות במגזר היהודי וחצי משרה בלבד במגזר הערבי והיא העסיקה בהן חמישה קב"סים. מכאן, שעל פי אמות המידה של משרד החינוך, בפועל חסרו לעירייה קב"סים ב-4.86 משרות, מזה 3.05 משרות במגזר היהודי ו-1.81 משרות במגזר הערבי. ב-1.11.00 פוטרה אחת הקב"סיות שעבדה בחצי משרה, והוגדלה משרתן של שתי קב"סיות כל אחת ברבע משרה; לפיכך, ב-15.11.00 העסיקה העירייה ארבעה קב"סים ב-3.75 משרות.

הקב"סים הסבירו לעובדי משרד מבקר המדינה, כי בגלל מספרם הרב של התלמידים שנמצאו בטיפולם, נגרם להם עומס עבודה רב שקשה היה לעמוד בו; עקב כך המדור נתן עדיפות לטיפול במקרים דחופים. בתשובת משרד החינוך צוין, כי "תת תקינה של תקני קב"סים אינו מאפשר עבודה שיטתית עם כל בתי הספר ברשויות המקומיות ולכן ישנם בתי ספר המקבלים שרות רק במקרים של 'כיבוי שריפות' ועל-פי סדרי עדיפויות של הרשויות המקומיות". משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולעירייה, כי נוכח הפערים בין מספר המשרות הרצוי על פי אמות המידה לבין מצבת הקב"סים ונוכח הממצאים המפורטים להלן, מן הראוי שהם יעשו להשלמת מצבת הקב"סים.

המגזר היהודי

הדיווח על תלמידים שבטיפול המדור

על פי הוראות משרד החינוך, על הקב"סים למלא, מדי חודש בחודשו, טופס דיווח על תלמידים שבטיפולם (להלן - טופס 2). על פי הסברי הקב"סים, הם דיווחו למשרד החינוך רק על תלמידים שניתן להם טיפול אינטנסיבי. בתשובת משרד החינוך צוין, כי "לקב"ס אין שיקול דעת ועליו לכלול את כל המטופלים בדיווח טופס 2 האמור לשקף את פעולת הקב"ס האינטנסיבית והאקסטנסיבית באשר לילדים שבטיפולו. כאשר אין דיווח מלא כמתחייב אין שיקוף של מלוא הפעילות של המדור".

במדור נמצאו דיווחים על תלמידים במגזר היהודי שהיו בטיפול המדור - וחלקם עדיין בטיפול - בשנות הלימודים התשנ"ט-התשס"א (1998-2001). מסקירת הדיווחים עולה, כי הם לא נתנו תמונה מלאה של אוכלוסיית המטופלים ושל טיפול הקב"סים בהם. חסר היה ריכוז של כל הנתונים למועד נתון, ובו פירוט של התלמידים שנוקקו לטיפול הקב"סים או היו בטיפולם ושל הטיפול שניתן להם. מנהל אגף החינוך עמד על הצורך בנתונים מרוכזים, ובעקבות דרישותיו גיבש המדור מתכונת של דוח מרוכז; במחצית השנייה של נובמבר 2000 הוגש למנהל אגף החינוך דוח במתכונת שגובשה, ובו ריכוז נתונים על פעילויות השונות של המדור ופירוט אוכלוסיית המטופלים בידי הקב"סים במגזר היהודי.

קיום הנהלים בדבר טיפול ומעקב

בחוזר המנכ"ל נקבע, כי: "בידי קצין הביקור הסדיר יהיה תיק מעקב אישי - במקום נעול לכל תלמיד שבטיפולו", וכי "על כל טיפול בתלמיד - ביקור בית, שיחה עם מחנך, השתתפות בישיבת צוות ופגישות אחרות יירשם מזכר בציון התאריך שיישמר בתיק המעקב האישי".

הביקורת העלתה, כי ההוראות האמורות לא קוימו. לא נפתח תיק אישי לכל תלמיד שבטיפול הקב"ס ולא נרשם מזכר על כל טיפול בתלמיד. לא נמצאו מסמכים כלשהם לגבי רבים מהתלמידים שהיו בטיפול הקב"סים.

גם כאשר היו מסמכים לגבי תלמידים מסוימים, הם לא היו מאורגנים על בסיס אישי וכרונולוגי, אלא היו מעורבבים אלו באלו בתיק שבו נמצאו כל המסמכים הנוגעים לתלמידים שלמדו בבית ספר מסוים.

במדור הונהג כרטיס טיפול לרישום נתונים בסיסיים על התלמיד המטופל ותולדות הטיפול בו, כגון: פרטיו האישיים של התלמיד, מהות הטיפול ומועדו, פרטי שיחות, ישיבות וביקורים. הביקורת העלתה, כי לגבי רבים מהתלמידים המטופלים לא נוהל כרטיס הטיפול כאמור. עקב כך לא היו לקב"סים נתונים בסיסיים על רבים מהתלמידים שבהם הם היו אמורים לטפל, כגון: מס' תעודת זהות, גיל, בית הספר, הכיתה ומצבו של התלמיד. בגלל העדר תיק מסודר וכרטיס טיפול, כאמור, המידע על המטופלים היה תלוי בזיכרונו של הקב"ס שטיפל בהם. יתר על כן, כאשר הטיפול בתלמיד הועבר לקב"ס אחר או לטיפול של גוף אחר, לא נמסר להם מידע מלא על התלמיד, והיה עליהם לברר את הדברים מבראשית. בשל הליקויים האמורים לעיל, לא יכול משרד מבקר המדינה, במקרים רבים, לקבוע את פרקי הזמן שבהם נעדרו התלמידים ממוסדות החינוך, האם תמיד ניתן להם הטיפול הדרוש, והאם ניתן במועד.

בעקבות הביקורת הורתה מנהלת המדור לקב"סים, בסוף נובמבר 2000, כי "לקב"ס יהיה תיק מעקב אישי במקום נעול לכל תלמיד שבטיפולו. סיכום ישיבת צוות ביה"ס לתעד בכרטיס. ביקורי בית לתעד כולל תאריך. כל הדוחות שהקב"ס מקבל לגבי התלמיד קרי פסיכולוג, עו"ס [עובד סוציאלי], ירכז בתיק כולל כרטיס אישי". במעקב, שנעשה באמצע ינואר 2001 נמצא, כי הקב"סים החלו בהכנת כרטיסי טיפול לתלמידים שבטיפולם שלא היו להם כרטיסים כאמור.

שיבוץ והכוון

המעבר מכיתה ח' לכיתה ט' הוא שלב קריטי בכל הנוגע לנשירה. לדברי מנהלת המדור, כ-10%-12% ממסיימי כיתות ח' בכל שנה זקוקים לסיוע המדור בהכוונה לכיתה ט' בבית הספר המתאים להם.

על פי נתוני המדור, בסוף שנת הלימודים התש"ס (אוגוסט 2000) סיימו 881 תלמידים במגזר היהודי ברמלה את הלימודים בכיתה ח'. בדיקת טיפול המדור בשיבוץ תלמידים שסיימו את לימודיהם בכיתה ח' בבית הספר היסודי באותה שנה לכיתות ט' בבתי ספר תיכוניים בשנת התשס"א העלתה, כי בחודשים מאי-ספטמבר 2000 הצליח המדור לשבץ במוסדות חינוכיים את כל 124 התלמידים שבמאי 2000 טרם היו רשומים במוסד חינוכי כלשהו.

ואולם, מנתוני המדור עולה, כי באמצע נובמבר 2000 לא ביקרו בבתי הספר 20 מהתלמידים האמורים, ובראשית ינואר 2001 - 16 מהם. לכאורה, נתונים אלה מלמדים שהשיבוץ לא התאים לצורכיהם של חלק מהתלמידים. בתשובת העירייה צוין, כי "סביר להניח שבתקופה הראשונה של השיבוץ יצוצו בעיות קליטה שונות, ואלו מטופלות ע"י מדור ביקור סדיר". בתשובת משרד החינוך צוין, כי "אי הצלחה בהשמה הכוון תלמידים אינם בשום אופן באחריותו הבלעדית של הקב"ס. בנושא זה אמור לעסוק צוות הכולל גורמים בית ספריים וחוז' ספריים (צוותים מקצועיים) שאחד מחבריו הוא הקב"ס. חלק מהבעיות בהשמה והכוון של תלמידים נובעות ממחסור במסגרות מתאימות לתלמידים עם צרכים מיוחדים ברשות וברשויות סמוכות לה".

איתור תלמידים נושרים או בסכנת נשירה והטיפול בהם

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול המדור באיתורם של 50 תלמידים שנשרו או היו בסכנת נשירה, השמתם במוסד חינוכי ומעקב אחריהם. יצוין, כי במקרים רבים לא היה אפשר לבדוק את טיב הטיפול, בשל העדר תיקים אישיים, כרטיסי טיפול ומסמכים (ראו לעיל בפרק "קיום הנוהלים בדבר טיפול ומעקב"). בעניין התלמידים שלגביהם נמצאו מסמכים כלשהם, הועלו הממצאים האלה:

1. המדור לא עקב אחר שבעה תלמידים שהיה לו מידע על סכנה לנשירתם, ולכן לא היה ידוע מה עלה בגורלם. נמצא, שחלק מהתלמידים נשרו, אך במדור לא היה מידע על כך.
2. על פי נתוני המדור, ועדות החלטה⁸ החליטו על הוצאתם של 19 מהתלמידים מבתייהם לפנימיות, אולם אף שעבר זמן רב ממועד קבלת החלטות אלו, הן לא בוצעו, והתלמידים שובצו בבתי"ס שאינם לפנימיות, ורק חמישה מהם הושמו כעבור זמן מה בפנימייה. בתשובת העירייה הוסבר, כי "כאשר נמצאה נזקקות להוצאת ילד ממסגרת בית למסגרת חוץ ביתית יש צורך באיסוף מסמכים ... לצורך השמת הילד דרושה הסכמת ההורים וללא הסכמתם לא ניתן לבצע השמה אלא אם מדובר בקטין שקיימת עילה לפנייה לבית המשפט לצורך הוצאתו מהבית באמצעות חוק הנוער ... ועדת השמה לשיבוץ ילדים במחוז מעבירה מספר אופציות לשילוב בפנימיה. על העו"ס במחלקה לשירותים חברתיים לבדוק את האופציות באמצעות ביקור עם הילד ומשפחתו במסגרת לצורך ועדת קבלה. ילד אשר לא התקבל במסגרת יש להמשיך ולבדוק את האופציות הנוספות עד למציאת מסגרת מתאימה". מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים הסבירה לעובדי משרד מבקר המדינה, כי כל עוד לא נמצא פתרון חוץ-ביתי, יש לשבץ את הילד במסגרת מתאימה בקהילה, וכי 14 מהתלמידים האמורים לעיל טרם הושמו בפנימיות, בגלל חוסר שיתוף פעולה שלהם ושל הוריהם, התנגדותם לפתרון חוץ-ביתי או אי-מציאת המסגרת המתאימה.

קשרי הגומלין בין העירייה לבין בתי הספר

בתי הספר בעירייה אמורים לעבוד בשיתוף פעולה עם אגף החינוך של העירייה ולמסור לו מידע. הביקורת העלתה, כי בתי הספר לא מילאו אחר הוראות משרד החינוך בדבר דיווחים שעליהם למסור לעירייה, כמפורט להלן:

דיווחים על סיום הלימודים בבית ספר או עזיבתו

דיווחים קבועים: על פי הוראות חוזר המנכ"ל, פעמיים בשנה, עם פתיחת שנת הלימודים ובמועדי הרישום לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה, על בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים לדווח לרשות המקומית ולמשרד החינוך על המוסדות שאליהם נרשמו תלמידים שעזבו אותם, משום שסיימו את לימודיהם בהם או מסיבה אחרת, לאחר שווידאו את נכונותו של המידע עם המוסדות הקולטים. על בתי הספר שקלטו תלמידים לדווח על קליטתם.

8 לפי התקנון לעבודה סוציאלית, ועדת החלטה מתכנסת בלשכת הרווחה, וחבריה הם בעלי התפקידים המטפלים בילד ובמשפחתו ואנשי מקצוע מתחומים שונים, כגון חינוך ובריאות. הוועדה משמשת מסגרת לדיון מקצועי, לאבחון ולקבלת החלטה בעניינם של ילדים, והיא רשאית להחליט כי יינתן לילד טיפול מעמיק בידי גופי הרווחה בקהילה או כי הוא יוצא מביתו ויושם בפנימייה.

הביקורת העלתה, כי בתחילת שנת הלימודים התש"ס (ספטמבר 1999) ובתחילת שנת הלימודים התשס"א (ספטמבר 2000), כמעט כל בתי הספר (להוציא אחד בשנת התש"ס ושלושה בשנת התשס"א) לא דיווחו למחלקת החינוך של העירייה על התלמידים שעזבו אותם. יצוין, כי בתי ספר אמנם דיווחו על תלמידים שעברו אליהם מבתי ספר אחרים, אך בהעדר דיווח מבתי הספר שהתלמידים עזבו, קשה לאתר תלמידים שעזבו אותם ולא נקלטו במוסד אחר.

דיווחים שוטפים על שינויים: על פי הוראות חוזר המנכ"ל, נוסף על הדיווחים הקבועים, בתי הספר חייבים לדווח לרשות המקומית ולמשרד החינוך באופן שוטף על כל תלמיד שעזב אותם, ולציין את המוסד החינוכי שאליו עבר, לאחר שוודאו זאת עם המוסד הקולט.

הביקורת העלתה, כי בתי הספר לא דיווחו בשנת הלימודים התש"ס ובחודשים הראשונים של שנת הלימודים התשס"א (עד נובמבר 2000 - מועד סיום הבדיקה) על עזיבת תלמידים במהלך השנה.

דיווחים על נשירה

דיווחים חודשיים: הקב"ס אמור לקבל מידע על נושרים ממקורות שונים, ובהם הנהלות בתי הספר. בחוזר המנכ"ל נקבע, כי "קצין הביקור הסדיר יקבל פניות לטיפול בביקור הסדיר של תלמידים" בין היתר "באמצעות דוחות חודשיים של מנהלי בתי הספר". הביקורת העלתה, כי מנהלי בתי הספר אמנם דיווחו למדור על מקרים של ביקור לא סדיר עם התגלותם, אך הם לא המציאו דוחות חודשיים מסודרים על ביקור לא סדיר של תלמידים כנדרש בחוזר המנכ"ל, אף שהמדור דרש זאת מהם. הדיווחים החודשיים חשובים גם משום שהם מאפשרים לוודא שדווח למדור על כל התלמידים שלא ביקרו בסדירות בבתי הספר.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של משרד החינוך להעדר הדיווחים השונים של מנהלי בתי הספר. בתשובת משרד החינוך צוין: "הנחינו את המפקחת להעלות סוגיה זו של העדר נתונים ואי דיווח של תלמידים שעזבו וסיימו ביה"ס כמתחייב מחוזר המנכ"ל לידיעת הנהלת המחוז והמפקחים הכוללים הסוגיה תועלה בפני המינהל הפדגוגי".

מעקב אחר תלמידים במוסדות שמחוץ לעיר ובפנימיות

מתפקידם של הקב"סים ברשות המקומית לעקוב אחר ביקורם הסדיר של כל התלמידים תושבי הרשות, גם אם הם לומדים במוסדות חינוך מחוץ לה (להלן - מוסדות חוץ). לפיכך נקבע בחוזר המנכ"ל, כי "קצין הביקור הסדיר יאתר את כל הילדים הלומדים מחוץ לשוב - במוסדות חוץ ובפנימיות". עוד נקבע, כי "קצין הביקור הסדיר יטפל גם בביקור הסדיר של התלמידים הלומדים מחוץ למקום מגוריהם באישור הרשות המקומית במסגרות יומיות או פנימיות". כאמור, כ-20% מהתלמידים המתגוררים ברמלה לומדים במוסדות-חוץ ובפנימיות; בבדיקת מעקב המדור אחר תלמידים אלה הועלה כדלהלן:

1. מנתוני המדור עולה, כי המדור עקב בדרך כלל אחר ביקורם הסדיר של תלמידים במוסדות חוץ שבהם היה מספר גדול של תלמידים מרמלה. לגבי מוסדות החוץ שהיה בהם מספר קטן יחסית של תלמידים מרמלה (יחידים או עשרות), לא נמצאו אסמכתאות למעקב כאמור, והטיפול בתלמידים נעשה בעקבות פניות ספציפיות.

2. במדור נמצאו אסמכתאות לארבע בדיקות מעקב טלפוניות בפנימיות: שתיים בשנת התש"ס (1990-2000) ושתיים בשנת התשס"א (2000-2001). לא נמצאו אסמכתאות לבדיקות מעקב טלפוניות בשנת התשנ"ט (1998-1999).
3. בחוזר המנכ"ל נקבע כי "בתי ספר פנימייתיים ידווחו [על עזיבת תלמיד את בית הספר] גם לרשויות המקומיות שמהם הגיע התלמיד שעזב". נמצאו שבעה מקרים, שבהם לא דיווחו בתי ספר למדור על תלמידים שעזבו אותם, ודבר עזיבתם נודע למדור, מההורים או ממקורות אחרים. בתשובת העריייה צוין, כי "קיימים מקרים בהם נפלטו תלמידים מפנימיות והפנימיות אינן מדווחות למדור ביקור סדיר משיקוליהן (כגון שיקולים כספיים) ולא תמיד ניתן לדעת 'בזמן אמת' על 'הנשירה'. בכל מצב שבו מאותר תלמיד נושר, אם מיוזמתו או בדרך אחרת, הוא מקבל הטיפול הדרוש לצורך שיבוצו במוסד חינוכי אחר/מתאים".

השמה בפנימיות

המדור והמחלקה לשירותים חברתיים שמים תלמידים בפנימיות - כל אחד על פי שיקוליו ועל פי ההחלטות של הגופים המקצועיים המנחים אותו - ומחובתם לעקוב אחרי קליטתם בפנימיות ולימודם הסדיר בהן. התיאום בין המדור לבין המחלקה לשירותים חברתיים בעניין השמה בפנימיות ומעקב אחר התלמיד הוא חשוב ביותר, במיוחד נוכח העובדה שקיימות בעיות של נשירה סמויה וגלויה, ושלא תמיד דיווחו הפנימיות מיד לעריייה על נשירת התלמידים. בשנת 2000 קיימו אגף החינוך ומחלקת הרווחה דיונים משותפים בנושא תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. בין השאר סוכם על קביעת נוהל משותף למעקב אחר ביצוע החלטות בדבר השמת תלמידים בפנימיות. כדי למנוע כפילות בטיפול סוכם, שייקבע לגבי כל תלמיד מי האחראי לטיפול בו בכל שלב ושלב, וכי ועדות המקבלות החלטות יגדירו את הגוף האחראי לכל נושא. עוד נקבע, כי המחלקה לשירותים חברתיים אחראית ל"ליווי וטיפול בנערים" שהושמו בידיה בפנימיות, והמדור אחראי ל"ליווי תלמידים שאינם מטופלים על-ידי המחלקה לשירותים חברתיים ושושבו בפנימיות על-ידי המדור". "הגורם המלווה את התלמיד הוא הגורם האחראי לשיבוץ הילד לאחר שנשר מפנימיה. בכל מקרה של נשירת נער מפנימיה עד שהגורם המטפל ימצא פנימיה אחרת אחראי מדור ביקור סדיר על שיבוץ הנער בבית ספר בקהילה".

בסיכומים האמורים לא נפתרה בעיית הדיווח של המחלקה לשירותים חברתיים למדור על תלמידים שנשרו מפנימיות שבהן הושמו בידי המחלקה: העובדים הסוציאליים לא דיווחו למדור על תלמידים אלה, בנימוק שחובת הסודיות אוסרת עליהם מתן מידע זה, והקב"ס, מחוסר מידע, לא טיפלו בתלמידים אלה. מנכ"ל משרד העבודה והרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסוף דצמבר 2000, כי "ככל הנראה אי העברת המידע נובעת מחוסר ידע מספיק של העובדים הסוציאליים למותר ולאסור על-פי חוק העוס"ים לכן נייחד חוזר מנכ"ל וננקוט בפעילות הדרכה מתאימות". לתשובתו צירף מנכ"ל משרד העבודה והרווחה, בין היתר, את תשובתה של הסגן הבכיר ליועץ המשפטי של משרדו, שציינה, כי "חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996 מאפשר העברת מידע על אדם כאשר העובד הסוציאלי שוכנע שהמידע דרוש לשם טיפול באותו אדם (ס' 8(א)(2) לחוק)".

בעקבות תשובת משרד העבודה והרווחה ולאחר התייעצות עם היועצת המשפטית של המחוז במשרד העבודה והרווחה, הנחתה מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, בסוף ינואר 2001, את העובדים הסוציאליים במחלקתה, להודיע למנהלת המדור בכל מקרה שיש להם מידע על תלמידים שנשרו מפנימיות. מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי "העובד הסוציאלי, עם ידיעתו על עזיבת חניך את הפנימיה - במידה ומדובר בתהליך עזיבה מתוכנן - ימשיך ללוות את המשפחה וידאג לשיבוץ בבי"ס בקהילה, תוך כדי כך שיעדכן את מדור קב"ס".

במידה ומדובר בתהליך לא מתוכנן - יפעל בהתאם לנוהלי המחלקה, לשיבוץ בבי"ס בקהילה וחזרה לדיון בוועדת החלטה. בכל מקרה יעשו כל המאמצים להחתים את ההורים על הסכמתם לויתור סודיות להעברת מידע לנציגים טיפוליים מאגף החינוך".

המגזר הערבי

בנושא הביקור הסדיר והנשירה במגזר הערבי טיפלה, למן ינואר 2000, קב"סית אחת בחצי משרה, ובנובמבר אותה שנה הוגדלה משרתה ברבע משרה. לפני כן עבדו בתפקיד זה שני קב"סים: האחד בשליש משרה במשך שלושה חודשים, והאחר בחצי משרה במשך שנה עד אוגוסט 1999. בשנת הלימודים התש"ס לא היה, אפוא, קב"ס למגזר הערבי במשך כארבעה חודשים. כאמור לעיל, לפי אמות המידה שקבע משרד החינוך, אמורים להיות במגזר הערבי ברמלה קב"סים ב-2.31 משרות.

הביקורת העלתה, כי אין במדור מסמכים הנוגעים לטיפול במגזר הערבי לפני ינואר 2000, כגון רשימות של תלמידים הנמצאים בסיכונים שונים ובטיפול, תיקי תלמידים, תכניות עבודה, דיווחים, נתונים על נשירה סמויה וביקור לא סדיר ונשירה גלויה של תלמידים.

עם תחילת עבודתה של הקב"סית הנוכחית, בינואר 2000, היא החלה לנהל תיקים אישיים לתלמידים וכרטיסי טיפול, הכינה רשימות תלמידים בסיכון ודיווחה עליהם.

קשרי הקב"סית עם מוסדות חינוך

בדרך כלל לא היה שיתוף פעולה בין שלושת בתי הספר היסודיים הממלכתיים הערביים שברמלה והתיכון המקיף הערבי רמלה-לוד של איגוד הערים רמלה-לוד (מוסדות חינוך על-יסודיים) (להלן - התיכון המקיף) לבין הקב"סית, כמפורט להלן:

1. שלושת בתי הספר היסודיים והתיכון המקיף לא דיווחו לאגף החינוך על תלמידים שסיימו את הלימודים או שעזבו את בתי הספר מסיבות אחרות. בתי הספר שאליהם התקבלו התלמידים לא דיווחו לאגף החינוך על קליטתם.
2. בתי הספר היסודיים דיווחו לקב"סית, בשנות הלימודים התש"ס והתשס"א (1999-2001), רק לעתים רחוקות על היעדרות תלמידים, ולא המציאו לה העתקים מהודעות להורים על ביקור לא סדיר של ילדיהם בבתי הספר. שניים מבתי הספר היסודיים מסרו לקב"סית רשימה של שמות תלמידי כיתה ח' וציוניהם באיחור. בתשובת העירייה צוין, כי "שני בתי הספר מסרו את ציוני בוגרי ח' רק לאחר שהקב"סית פנתה למפקח מטעם משרד החינוך לבירור הנושא ולכן תהליך ההכוון היה משובש".
3. התיכון המקיף לא הזמין את הקב"סית לשיבות הצוות הבין-מקצועי שלו בשנת הלימודים התש"ס, בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל. כמו כן התיכון המקיף לא דיווח לקב"סית, בשנת הלימודים התש"ס, על תלמידים שלא ביקרו בו בסדירות, על תלמידים שנשירה סמויה ועל תלמידים שנשרו או

הונשרו ממנו, ולא המציא לקב"סית רשימה של שמות התלמידים בבית הספר וציוניהם. רק בראשית שנת הלימודים התשס"א, עם מינויו של מנהל חדש לתיכון, המציא זה לקב"סית דיווחים על נשירה סמויה בבית הספר ועל תלמידים שלא ביקרו בו בסדירות.

מידע על תלמידים במוסדות חוץ

לא נעשה מעקב שוטף אחר תלמידים ערבים הלומדים בבתי"ס תיכוניים מחוץ לרמלה, ולעירייה היה מידע חלקי בלבד על תלמידים אלה. בתשובת העירייה צוין, כי "בתחילת שנה"ל הקב"סית דרשה מכל בתי הספר התיכוניים באזור שקולטים תלמידים מהחינוך הערבי לדווח על שמות התלמידים הרמלאיים הלומדים אצלם". הביקורת העלתה, כי ההיענות לפנייה זו היתה חלקית. הקב"סית טיפלה, לפי הסבריה, בבעיות ביקור סדיר במוסדות אלה רק בעקבות פניות של המוסדות אליה. אשר לתלמידים ערבים הלומדים בפנימיות העלתה הביקורת, כי לא היתה לקב"סית רשימה של תלמידים אלה ולכן היא לא קיימה מעקב אחריהם.

שיבוץ תלמידי כיתה ח' בבתי ספר תיכוניים

על פי נתוני המדור, בסוף שנת הלימודים התש"ס סיימו 243 תלמידים במגזר הערבי את הלימודים בכיתה ח'. מנתוני הקב"סית עולה, של-93 ממסיימי כיתות ח' בשנת התש"ס לא היה ידוע במועד סיום הלימודים (יוני 2000) היכן ילמדו בשנת הלימודים התשס"א. בראשית שנת הלימודים התשס"א (5.9.00), 82 מהתלמידים האמורים עדיין לא שובצו בבי"ס ולא למדו. בעת סיום הביקורת ב-15.11.00 - כחודש וחצי לאחר תחילת שנת הלימודים - נותרו 13 תלמידים בלא מסגרת חינוכית כלשהי.

אשר לשיבוץ עצמו, מנתוני הקב"סית ומנהל התיכון המקיף עולה, כי מרבית בוגרי כיתה ח' שלא היו משובצים בסיום שנת הלימודים התש"ס (68 תלמידים), שובצו בבית הספר התיכון המקיף. על פי הסברי הקב"סית, השיבוץ האמור לא התאים למרבית התלמידים, אך בהעדר חלופה מתאימה יותר, זו היתה הדרך היחידה לשמור אותם במסגרת חינוכית כלשהי.

אשר לחינוך המיוחד, מנתוני הקב"סית עולה, כי 14 תלמידים בחינוך המיוחד או בעלי ליקויי למידה, שסיימו את כיתה ח' בשנת התש"ס, לא שובצו בשנת הלימודים התשס"א במסגרת חינוכית המתאימה להם: 12 שובצו בבתי ספר שלא התאימו לצורכיהם, מהם 9 שובצו בתיכון המקיף; שני תלמידים לא שובצו במסגרת חינוכית כלשהי.

מהאמור לעיל עולה, שבתיכון המקיף לומדים תלמידים רבים שאינם מתאימים ללימודים בו. על פי דיווחי מנהל בית הספר לקב"סית בראשית שנת הלימודים התשס"א, מכ-660 תלמידי בית הספר (שכמחציתם תושבי רמלה), 40 היו מועמדים לנשירה סמויה ובעלי פוטנציאל לאלימות פיזית ומילולית; 40 לא ידעו קרוא וכתוב; 210 תלמידים (118 בנים ו-92 בנות) מהאגף הטכנולוגי של בית הספר היו בעלי הישגים לימודיים נמוכים ביותר (נשירה סמויה).

יצוין, כי עוד בנובמבר 1999 הודיע מנהל אגף החינוך בעירייה למפקח הכולל על המגזר הערבי במשרד החינוך, כי "לערים רמלה לוד אין היום מסגרת מתאימה לקליטת תלמידים של המיגזר הערבי במסגרת החינוך המיוחד". "בית הספר התיכון מקיף ערבי קולט את רוב הבוגרים של בתי הספר היסודיים במיגזר הערבי ברמלה. בית הספר אינו מספק מענה הולם לצורכי האוכלוסייה ברוב התחומים הנדרשים (הישגים לימודיים נמוכים, בעיות נשירה, בעיות אלימות, מבנה מגמות לא עדכני, חוסר בתכניות העשרה, סביבה לימודית ירודה, צפיפות בכיתות וכד')".

מניעת נשירה

לפי נתוני הקב"סית, בשנת התשס"א היו בטיפול 60 תלמידים שנשרו או נמצאו בסכנת נשירה. בבדיקת תיקי התלמידים הועלה, כי עד אמצע נובמבר 2000, 32 מהם לא נמצאו במסגרת חינוכית כלשהי; 2 תלמידים לא אותרו; הטיפול ב-4 תלמידים הועבר ליחידה לקידום נוער; 22 התלמידים האחרים למדו בבתי ספר והיו במעקב הקב"סית.

בבדיקה הועלה, כי בשנות הלימודים התש"ס והתשס"א הופעל רק פרויקט אחד למניעת נשירה במגזר הערבי, ובו השתתפו 24 תלמידים בלבד. נוכח היקף הנשירה לסוגיה במגזר הערבי, ראוי היה שהעירייה תפעיל פרויקטים נוספים בתחום זה שיקיפו את כל התלמידים הזקוקים להם.



בתגובה על ממצאי הביקורת הסביר מנהל אגף החינוך בעירייה, כי בעבר לא היו נתונים על הנשירה במגזר הערבי וכן לא היה טיפול בתלמידים שנשרו או הונשרו. לדבריו, בשנה האחרונה החלה הקב"סית החדשה לטפל בנושאים אלה ביעילות ובמרץ, ומנהלי בתי הספר נדרשו להסתגל לשיטות עבודה חדשות ולשיתוף פעולה עמה - והדבר אורך זמן. עוד ציין מנהל אגף החינוך, כי מנהלי בתי הספר אינם כפופים לעירייה אלא למשרד החינוך, ומנהל התיכון המקיף כפוף לאיגוד הערים רמלה-לוד (מוסדות חינוך על-יסודיים). בשנת התשס"א השתפר שיתוף הפעולה בין התיכון המקיף לבין הקב"סית, עקב מינויו של מנהל חדש לבית הספר. עוד כתב מנהל אגף החינוך, כי חיוני להגדיל את משרת הקב"סית במגזר הערבי, בגלל היקף עבודתה הגדול.

טיפול היחידה לקידום נוער בבני נוער מהמגזר הערבי

ביחידה לקידום נוער משרה אחת של מדריך במגזר הערבי, שתפקידו לטפל בנוער ערבי (גילאי 15-18) מנותק או הנמצא בסיכון. נמצא, כי במשך כשנה, מאוגוסט 1999 עד יולי 2000, לא אוישה משרה זו. בתשובת העירייה צוין, כי "למרות שלא היה עובד יעודי למגזר הערבי, בני הנוער קיבלו שירות מיוחד בתחום הלימודי (השלמת השכלה ומיומנות השכלתית) על-ידי עובדי היחידה לקידום נוער". העירייה המציאה למשרד מבקר המדינה רשימה של 23 בני נוער מהמגזר הערבי, ששולבו, בשנת 1999, חלקם בתכנית היל"ה וחלקם בקבוצת מכונאות רכב. עוד ציינה העירייה, כי "לאחר קשיים מרובים למצוא עו"ס מקצועי למגזר הערבי נקלט ב-23.7.00 עו"ס למגזר זה ... כיום יש עובד אחד מול המגזר הערבי שלא עונה לנדרש/לפוטנציאל".

בבדיקת הטיפול ב-20 נערים שהיו בטיפול המדריך בתקופה יולי-נובמבר 2000 הועלה, כי לא בוצעו ההחלטות שהתקבלו לגבי תשעה מהם: ארבעה נערים, שהטיפול שהותאם להם היה לימוד מקצוע חשמלאות ומכונאות רכב, לא הופנו עד סוף נובמבר 2000 ללימוד המקצוע; שלושה נערים דיסלקטים, שהיו חייבים לעבור אבחון, לא הופנו עד אותו מועד לאבחון; שני נערים, שעל פי תכנית הטיפול בהם היו אמורים ללמוד במסגרת תכנית היל"ה להשלמת השכלה, טרם התחילו בלימודים. בתשובת העירייה צוין, כי הם החלו ללמוד בתכנית בדצמבר 2000.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי השהיית הטיפול הדרוש לבני הנוער פוגעת בסיכויי הצלחת הטיפול.



בבדיקת פעולות העירייה למניעת נשירת תלמידים ולהחזרת תלמידים נושרים למערכת החינוך הועלה, כי לתלמידים לא מעטים שנמצאו בסכנת נשירה ולתלמידים שנשרו ממערכת החינוך לא ניתן הטיפול הדרוש מהסיבות האלה: מספר קציני הביקור הסדיר קטן בשיעור ניכר מהנדרש; מחסור במסגרות חינוכיות מתאימות; העדר מעקב נאות, בין היתר, בגלל אי-קיום סדרי רישום ותיוק נאותים. במגזר הערבי המחסור בקציני ביקור סדיר ובמסגרות מתאימות גדול במיוחד.

נמצא, כי לא בוצעו החלטות בדבר השמת תלמידים בפנימיות, בעיקר בגלל חוסר שיתוף פעולה שלהם ושל הוריהם, או מפני שלא נמצאו להם מסגרות מתאימות. יש שהמידע על נשירת תלמידים מפנימיות הגיע למדור לביקור סדיר באיחור, משום שהפנימיות לא דיווחו לו על כך במועד, ומשום שהמחלקה לשירותים חברתיים לא מסרה לו מידע בתחום זה, כי סברה שחובת הסודיות המוטלת על העובד הסוציאלי אוסרת את מסירת המידע. בעקבות הביקורת הודיעה המחלקה לשירותים חברתיים כי תמסור למדור מידע מסוג זה.

על העירייה לשפר את תהליכי ניהול המידע על אוכלוסיית התלמידים, לעקוב כראוי אחרי תלמידים בסכנת נשירה ולמצוא, בשיתוף משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה, את המסגרות הנאותות לשיכון התלמידים. יש למצוא דרכים לקיצור התהליך של השמת תלמידים בפנימיות, בייחוד תלמידים שנקבע, כי הם בסיכון גבוה. כן יש להפעיל תכניות נוספות למניעת נשירה של בני נוער, בעיקר במגזר הערבי.