

סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון

תקציר

מבקר המדינה שם דגש על ההגנה והשמירה על זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל, ובמסגרת זו ניתנת תשומת לב מיוחדת לאוכלוסייה העומדת במרכזו של דוח זה - ילדים במצבי סיכון. בדוח נבחנו סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא זה.

בישראל חיים יותר מ-2.6 מיליון ילדים¹, מהם כ-344,000 נמצאים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם². בשל מצבים אלה נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פיזי והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות של הילדים עצמם המסכנות אותם (להלן - ילדים בסיכון).

האחריות לטיפול בילדים בסיכון מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד). המשרד מופקד על קביעת מדיניות הרווחה במדינה, מפקח על יישומה ומנחה מקצועית, באמצעות הוראות התקנון לעבודה סוציאלית (להלן - הוראות/ות התע"ס), את המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לשירותים חברתיים או המחלקות). המחלקות מבצעות בפועל את ההתערבות ומקנות את הסיוע ואת הטיפול לילדים שבסיכון ולמשפחותיהם בתחום הרשות המקומית.

הוועדות לתכנון טיפול והערכה (להלן - הוועדה/ות לתכנון טיפול או הוועדה/ות) במחלקות לשירותים חברתיים הן גופים רב-מקצועיים בראשות עובדים סוציאליים ואמורים להשתתף בהן אנשי רווחה, בריאות וחינוך. תפקידן לגבש תכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם, בקהילה או במסגרות חוץ-ביתיות, ולעקוב אחר ביצוען. הוועדה לתכנון טיפול היא אפוא צומת מרכזי בקבלת החלטות בנוגע לילדים בסיכון.

שתי ועדות בחנו את סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול (שמן הקודם: "ועדות החלטה"): "ועדת ייעוץ לקביעת סמכות 'ועדות החלטה' ודרך התנהלותן מול פקידי הסעד למיניהם" בראשות ד"ר ישראל צבי גילת (להלן - ועדת גילת) וועדה ליישום המלצות ועדת גילת בראשות מנכ"ל משרד הרווחה דאז פרופ' דב גולדברגר (להלן - ועדת היישום), והן פרסמו את המלצותיהן בשנים 2002 ו-2004 בהתאמה. בעקבות המלצותיהן ומדיניות משרד הרווחה מאז 2004 תוכננו ונבנו תשתיות עבודה ארגוניות ומקצועיות לטיפול בילדים בסיכון ובמשפחותיהם בקהילה, המכונות במשרד הרווחה: הרפורמה. זו כללה עשיית שינויים מהותיים בסדרי עבודתן של הוועדות כדי לשפר את פעולתן.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2011, עמ' 140, לוח 2.19.

2 המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2011.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה עשה בחודשים אפריל-אוגוסט 2012 ביקורת בנושא סדרי עבודתן של הוועדות בשנים 2010-2011 (להלן - התקופה הנבדקת). בין היתר נבדקו: סדרי יישום הרפורמה במשרד הרווחה ובמחלקות לשירותים חברתיים ותהליכי הפיקוח על עבודת הוועדות. הביקורת נעשתה בשירות לילד ונוער שבמשרד הרווחה ברמת המטה וברמה המחוזית - במחוזות חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים והדרום. כמו כן נעשתה בדיקה בעשר מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות האלה: נס ציונה, רחובות, ראש העין, יבנה, קריית גת, אשקלון, רהט, אופקים, מודיעין עילית ונשר.

עיקרי הממצאים

המסגרת הנורמטיבית לפעולת הוועדות לתכנון טיפול

נמצא כי בשנת 2009 ניסה משרד הרווחה, במסגרת הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים (ועדות תכנון, טיפול ואומנה), התש"ע-2009, לעגן בחקיקה את סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול, אבל הוא לא השלים את המהלך. כפועל יוצא קיים קושי לגייס לדיונים את אנשי המקצוע שמחוץ למשרד הרווחה (אנשי בריאות הנפש, פסיכולוגים, נציגי חינוך וכדומה). יתרה מכך, בהיעדר הסדרה של פעילות הוועדות בחוק עלולה להיווצר התנגשות בחקיקה הקיימת (למשל התנגשות בין מחויבותו של עובד סוציאלי לחוק הנוער - כחבר בוועדה - לפעול לקידום תכנית הטיפול שנקבעה בה, גם אם אינו מסכים לתכנית, לבין חובתו לשמור על שיקול דעתו העצמאי והאיסור המוטל עליו בדיון, כנאמן של בית המשפט, לקבל תכנית כלשהי מהוועדה לתכנון טיפול או מכל גוף אחר, מלבד בית המשפט).

לא זו אף זו. במסגרת הרפורמה שונו באופן מהותי הנחיות משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים בכל הקשור לסדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול. למרות זאת לא עודכנה הוראת התע"ס, וקיים פער בינה לבין סדרי עבודתן של הוועדות בפועל. אמנם לא מכבר החל משרד הרווחה לנסח הוראת תע"ס חדשה, אך צפוי שהיא תאושר לא לפני מרץ 2013.

ההיערכות לרפורמה ויישומה

1. קביעת תכנית לביצוע הרפורמה: משרד הרווחה לא הכין תכנית רב-שנתית לביצוע הרפורמה ודחה בכל שנה את לוח הזמנים ליישומה. גם הערכתה של הרפורמה באמצעות מחקר מלווה, שהייתה אמורה להתחיל ב-2008, נדחתה בשלוש שנים. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 - כעשר שנים לאחר שהמשרד החל בניסוי חלוץ (פיילוט) ליישום הרפורמה וכחמש שנים לאחר שהוחלט על יישומה ברמה הארצית - עדיין לא יושמו רכיבים מרכזיים בה, וצפוי שייושמו לא לפני סוף שנת 2015.

2. פיתוח כלים להבניית הדיון בוועדה לתכנון טיפול: (א) לצורך הבניית תהליכי העבודה פיתח משרד הרווחה כבר בשנת 2003 ערכת

טפסים (למילוי ידני) הכוללת הנחיות וכלים להכנה לדיון, לתיעוד שלבי הדיון ולמעקב על תכנית הטיפול (להלן - ערכת הכלים). השימוש בערכת הכלים במחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו היה חלקי או שלא נעשה בה כל שימוש, בעיקר משום שהיא נתפסת מכבידה ומסורבלת בעיני חלק מהמשתמשים: ארבע מהמחלקות - בקריית גת, באופקים, ברהט ובמודיעין עילית - אינן משתמשות כל עיקר בערכת הכלים; שתיים מהן - בראש העין וברחובות - עושות בה שימוש חלקי בלבד.

(ב) כבר ב-2004 עמדה ועדת היישום על הצורך להקים מערכת ממוחשבת של דיוני הוועדות לתכנון טיפול והחלטותיהן. ואולם, רק ב-2009 החל משרד הרווחה לפתח את המערכת (להלן - מערכת מת"ה) שנועדה להחליף את ערכת הכלים הידנית. מערכת זו נועדה גם לייצר מאגר מידע מלא הכולל נתונים ברמה המקומית והארצית בנוגע לעבודתן של הוועדות, כדי לספק בסיס לתכנון הטיפולים הנדרשים לילדים בסיכון ולבקרה על עבודתן. בספטמבר 2011 החל המשרד להטמיע את המערכת ב-14 מחלקות לשירותים חברתיים במסגרת ניסוי חלוץ (פיילוט), אולם נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 כמחציתן עושות בה שימוש חלקי בלבד, בין היתר בשל המבנה המסורבל והארוך של הדוחות שהמערכת מפיקה ומספרם הרב של הנתונים שמשמשי הקצה נדרשים למלא לצורך הפקת דוחות אלה. הניסוי צפוי להסתיים במאי 2013, ורק בסוף 2015 צפויה המערכת הממוחשבת להיות בשימוש בכל המחלקות לשירותים חברתיים בארץ, בכפוף לאישור התקציב לכך.

3. הקמת ועדות תכנון טיפול אזוריות: הוועדות האזוריות נועדו למלא את תפקיד הוועדות לתכנון טיפול ביישובים קטנים שבהם פועלת ועדה בהרכב חסר, לנוכח מספרם המצומצם של עובדי המחלקות שם. ב-2008 קיבל משרד הרווחה עשרה תקנים לאיוש מרכזי ועדות אזוריות, ואולם נכון למועד סיום הביקורת לא הקים המשרד ועדות אלה.

4. מנגנוני ערר: ועדת היישום קבעה שאם הוועדה לתכנון טיפול ממליצה להוציא ילד לסידור חוץ-ביתי בניגוד לדעת הוריו, יתאפשר להורים לבקש דיון חוזר בוועדה מחוזית לתכנון טיפול. משרד הרווחה לא ביצע את החלטת ועדת היישום לכוון ועדות מחוזיות כאמור.

פיקוח מחוזי על עבודת הוועדות בעקבות הרפורמה

מפקחי הקהילה המחוזיים של השירות לילד ונוער שבמשרד הרווחה אינם מפקחים באופן שוטף על עבודת הוועדות.

בשנים האחרונות נעשתה בנושא פעילות הוועדות רק בקרה אחת: בקרה משותפת של השירות לילד ונוער עם תחום בכיר ארגון ומינהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה (להלן - הבקרה המשותפת). ואולם בקרה זו לא כללה את כל הרשויות המקומיות, ומשרד הרווחה לא סיכם את ממצאי הבקרה ולא ביצע תהליך של הפקת לקחים מממצאים אלו.

יישום הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים

1. הרכב הוועדה לתכנון טיפול: בוועדה לתכנון טיפול מתקבלות החלטות חשובות לחיי הילד והמשפחה. כדי שהחלטות הוועדה יתקבלו מתוך חשיבה מעמיקה, מקצועית ואובייקטיבית המליצה ועדת היישום שהרכב הוועדות לתכנון טיפול יהיה קבוע ורב-מקצועי ויכלול אנשי מקצוע משירותי הרווחה, החינוך והבריאות שאינם מעורבים בטיפול בילד ובהוריו, ומשתתפים נוספים לפי המקרה.

(א) ב-14 מ-38 התיקים שנבדקו באקראי (כ-37%) לא השתתפו בדיוני הוועדות אנשי מקצוע מחוץ למחלקות לשירותים חברתיים. זאת ועוד, בחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו - קריית גת, אופקים, יבנה, נס ציונה ומודיעין עילית - צוין כי דרך קבע אין נציגים משירותי הבריאות משתתפים בדיוני הוועדות. בכל המחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו, למעט המחלקה בנשר, צוין חסרונם של אנשי מקצוע משירותי בריאות הנפש בוועדות, בעיקר בוועדות הנוגעות לבני נוער. אשר לנציגות משירותי החינוך, אמנם בכל המחלקות שנבדקו יש נציגות כאמור, אבל באשקלון, באופקים, ברהט וברחובות אין נציגים קבועים. הקושי לגייס נציגים קבועים מתחום החינוך והבריאות עלה גם בבקרה המשותפת. בקריית גת, ברהט ובנס ציונה לא השתתפה מפקחת השירות למען הילד בקביעות בדיונים על ילדים בגיל הרך, שלא על פי ההנחיות.

(ב) אשר לנציגות הקבועה של אנשי צוות מהמחלקה לשירותים חברתיים שאינם מעורבים באופן שוטף בטיפול בילד ובהוריו - גם כאן לרוב אין נוכחות של איש צוות קבוע כנדרש; חוץ ממרכז הוועדה, הנציגים מתחלפים לפי המקרה. כמו כן התקיימו דיונים בוועדות בהרכב חסר של שלושה אנשי צוות מהמחלקה לשירותים חברתיים בלבד, מהם שניים אינם חברים קבועים בוועדה, גם זאת שלא על פי המלצות ועדת היישום.

למשרד הרווחה אין מידע מרוכז הנוגע להרכבי הוועדות לתכנון טיפול, ולא תמונת מצב מלאה על שיעור הדיונים המתקיימים בניגוד להנחיות ועל הסיבות לכך.

2. הכנת הורים להשתתפות בדיוני הוועדה לתכנון טיפול: אחד העקרונות החשובים שעמדו בבסיס הרפורמה הוא זכותם של ההורים להיות מעורבים ושותפים בהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לילדם שבסיכון. כדי לוודא כי השתתפות ההורים בדיוני הוועדה תהיה מועילה, נקבע כי יש לקיים פגישת הכנה עמם לקראת הדיון ולתעד את ההכנה בטופס המיועד לכך בערכת הכלים.

בנושא ההשתתפות של הורים בדיוני הוועדות חל שינוי ניכר בעקבות הרפורמה, וברוב המוחלט של המקרים שנבדקו ההורים מוזמנים לדיוני הוועדות ומשתתפים בהן. עם זאת, נושא הכנת ההורים לא הוטמע כדבעי. אמנם במחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו נמסר למשרד מבקר המדינה כי בדרך כלל מתקיימות פגישות הכנה עם ההורים לקראת דיוני הוועדה, אך בתיקים שנבדקו לא נמצאו אסמכתאות לכך. גם בבקרה המשותפת נמצאו תיקים ללא מסמכים המתעדים פגישות הכנה, אם משום שלא התקיימו פגישות הכנה במקרים אלו, ואם משום שהן לא תועדו, אף שהתקיימו. בחלק מן התיקים לא נמצאו מסמכים המתעדים את הסיבה לקיום דיון בוועדה ללא נוכחות הורה הילד או הוריו, שלא על פי ההנחיות.

3. השתתפות ילדים בדיון: ועדת היישום קבעה שככלל, ילדים בני 12 ומעלה יוזמנו לדיוני הוועדה לתכנון טיפול, ותינתן להם ההזדמנות להביע את עמדתם

ביחס לתכנית הטיפול המתוכננת עבורם. אם החליט מרכז הוועדה שלא לאפשר לילד בן 12 ומעלה להשתתף בדיוני הוועדה, עליו לנמק את החלטותיו בכתב.

ב-19 מ-38 התיקים שבדק משרד מבקר המדינה באקראי התייחסו הדיונים לקטינים מגיל 12 ומעלה, אך רק בתשעה מהם נכחו הילדים. בשני מקרים נוספים נכתבו בפרוטוקול הסיבות לאי-השתתפותם, ובשמונת התיקים האחרים לא ניתנו נימוקים לכך. כלומר, שיתוף הילדים בני 12 ומעלה בדיונים הוא חלקי ביותר, ושלא כהשתתפות ההורים, הנושא טרם הוטמע במלואו במחלקות לשירותים חברתיים.

4. גיבוש תכנית טיפול למשפחה: הדיון בוועדה אמור לכלול תהליך של ביורור הצרכים - התחומים שבהם יש צורך בעזרה לילד ולמשפחתו, דיון בחלופות הקיימות לסיפוק הצרכים וגיבוש תכנית הטיפול לילד ולהורים. על מרכז הוועדה לתעד את מהלך הדיון ואת תכנית הטיפול שגיבשה הוועדה בטופס ייעודי בערכת הכלים.

מבדיקת 38 התיקים נמצא כי רק ב-18 מהם (כ-47%) צוינה תכנית טיפול להורים במקביל לתכנית הטיפול לקטין. גם בתיקים שנבדקו במסגרת הבקרה המשותפת נמצא כי הוועדות לתכנון טיפול לא הקפידו בכל מקרה לקבוע תכנית טיפול למשפחה כדי לסייע לה ולחזקה, במקביל לתכנית הטיפול שנקבעה לקטין. תכנית כזו חשובה ביחוד אם הוחלט להוציא את הקטין מהבית, כדי להבטיח את התנאים שיאפשרו לו לשוב לחיק המשפחה.

5. מעקב על ילדים בסיידור חוץ-ביתי: לפי ההנחיות, על הוועדות לקיים דיוני מעקב לפחות אחת לשנה על כל ילד בסיידור חוץ-ביתי (פנימייה או אומנה) כל עוד הוא מחוץ לבית ולפחות שנה לאחר החזרתו הביתה. נושא המעקב על מצבם של ילדים הנמצאים בסיידור חוץ-ביתי אינו מוטמע כראוי. גם בבקרה המשותפת נמצאו מקרים שבהם לא התקיימו דיוני מעקב שנתיים על ילדים הנמצאים בסיידורים חוץ-ביתיים, שלא על פי הנהלים.

סיכום והמלצות

התמודדות נכונה ומיטבית של המדינה עם מצבם של קטינים בסיכון חיונית להשתלבותם בחברה בעתיד כאזרחים תורמים ומועילים. התמודדות נכונה פירושה בחינה של צורכיהם, בניית תכנית טיפול מתאימה ומתן שירותים אשר יסייעו למנוע את המצבים המסוכנים שהם נתונים בהם, לצמצמם או להתמודד עמם. לעומת זאת, טיפול לקוי של מוסדות המדינה בקטין בסיכון ובמשפחתו עלול לדון אותם לחיים בשולי החברה.

הוועדה לתכנון טיפול והערכה היא פורום של אנשי מקצוע המתכנס כדי לגבש תכניות טיפול לילדים בסיכון לצורך קידום והעצמתם, וזאת בשותפות מלאה עם ההורים ועם ילדיהם. משנת 2002 החל משרד הרווחה לבצע רפורמה בטיפול בילדים הנתונים בסיכון, שכללה שינויים בסדרי עבודתן של הוועדות, פיתוח תשתיות ארגוניות ומקצועיות ופיתוח שירותים לילדים בסיכון בקהילה, שיאפשרו לסייע להם מתוך השארתם בחיק משפחתם.

משרד הרווחה הצליח לקדם ולהטמיע במחלקות לשירותים חברתיים מרכיבים מסוימים של הרפורמה בוועדות, בעיקר בכל הנוגע למעורבות ההורים ולשיתופם בתהליכי קבלת ההחלטות בדיוני הוועדות. עם זאת, מרכיבים מהותיים של הרפורמה עדיין לא יושמו.

כעשר שנים לאחר שיצא משרד הרווחה בניסוי חלוץ לביצוע הרפורמה בוועדות, ראוי להשלימה בהקדם, ובכלל זה: לקדם את הסדרת מעמדן של הוועדות בחקיקה; לפעול בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים להבטחת הרכבן הרב-מקצועי של הוועדות; להקים מנגנוני ערר על החלטות הוועדות; להשלים את תשתיות המחשוב ואת גיבוש אמצעי הפיקוח הנאותים עליהן; ולבחון את יישום תהליכי השינוי באופן מובנה וברציפות, זאת כדי לקבל היזון חוזר על הקשיים ועל נקודות החוזק של סדרי העבודה החדשים - כל אלו יסייעו להטמעה טובה יותר של הרפורמה בכל הרשויות המקומיות לטובת הילדים בסיכון ומשפחותיהם.



מבוא

1. בישראל חיים כיום יותר מ-2.6 מיליון ילדים³. הדרך שבה הם גדלים ומתפתחים מעצבת את אישיותם הבוגרת, את אופן תפקודם במרחב הפרטי והציבורי, ובכלל זה את תרומתם לחברה. על פי דין, החובה והזכות לדאוג לצורכי הקטין מוטלת על הוריו, וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו והסמכות לייצגו⁴.

אם אין ההורים ממלאים את תפקידם כלפי ילדיהם, המדינה נדרשת להתערב ולסייע בהגנה על ילדים אלו ובטיפול בהם. לפי נתוני המועצה לשלום הילד שפורסמו בשנת 2011⁵, מתוך כ-431,000 ילדים ובני נוער המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, כ-344,000 מוגדרים "ילדים בסיכון". ילדים ובני נוער בסיכון חיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, ובשל כך נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פיוז והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות של הילדים עצמם המסכנות אותם⁶ (להלן - ילדים בסיכון). מדובר במצבי סיכון שונים, ויש להתאים לכל אחד מהם את הפתרון הראוי.

2. האחריות לטיפול בילדים בסיכון מוטלת על משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד). המשרד מופקד על קביעת מדיניות הרווחה במדינה ומפקח ומנחה מקצועית, באמצעות הוראות התקנון לעבודה סוציאלית (להלן - הוראות/ות התע"ס), את המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לשירותים חברתיים או המחלקות). המחלקות מבצעות בפועל את ההתערבות ומקנות את הסיוע ואת הטיפול לילדים שבסיכון ולמשפחותיהם בתחום הרשות המקומית.

3 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2011, עמ' 140, לוח 2.19.

4 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, סעיף 15.

5 המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2011.

6 הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופסור הלל שמיד, דין וחשבון, מרס 2006.

הוועדות לתכנון טיפול והערכה (להלן - הוועדה/ות לתכנון טיפול או הוועדה/ות) במחלקות לשירותים חברתיים הן רב-מקצועיות ומופקדות על גיבוש תכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם.⁷ מרכזי הוועדות הם עובדים סוציאליים, ואמורים להשתתף בהן אנשי רווחה, חינוך ובריאות. סדרי עבודתן מוסדרים בהוראת תע"ס שעודכנה לאחרונה בשנת 1995.

את דיוני הוועדה מנחה העיקרון שטובתם של קטנים, ככלל, היא שיימצאו ברשות הוריהם - בתא המשפחתי הטבעי.⁸ הזכות לחיי משפחה ולקשר בין הורים לילדיהם היא גם חלק ממארג הזכויות של המשפט הישראלי.⁹ לפיכך כדי למנוע ככל האפשר את הצורך להוציא קטין מביתו, על הוועדה הדנה בעניינו לשקול תחילה פתרונות טיפול לו ולמשפחתו במסגרת הקהילה, למשל שילוב במעון יום, במועדונית, במשפחתון או במרכז הורים-ילדים, טיפולים משפחתיים ופרטניים ועוד. רק בהתקיים עילה מיוחדת ויוצאת דופן ייבחנו פתרונות טיפול במסגרת חוץ-ביתית. עיקרון נוסף המנחה את דיוני הוועדה הוא גיבוש תכניות הטיפול בשיתוף הילד והמשפחה ובהסכמתם. אם לא הושגו הסכמה או שיתוף פעולה כאמור, יובא העניין להכרעת בית המשפט.¹⁰

תפקיד הוועדה לתכנון טיפול הוא אפוא להעריך אם הורי הילד או סביבתו הביתית מסכנים את שלומם ואת טובתו, ואם כן, מהי רמת הסיכון שאלה ייחשף אם יישאר במשפחתו - לעומת הסיכון הכרוך בהעברתו למסגרת חוץ-ביתית, שגם לה השפעות קשות עליו ועל משפחתו. בהמשך לכך על הוועדה לגבש תכניות טיפול לילדים בסיכון הכוללות פירוט של יעדיהן, של המסגרות המתאימות להשגת יעדים אלו (בקהילה או מחוץ לבית) ושל הטיפולים הנדרשים. כמו כן על הוועדה לעקוב אחר ביצוען של התכניות הטיפוליות.

השירות לילד ונוער במשרד הרווחה עוסק בקביעת המדיניות הארצית להגנה על ילדים בסיכון ולטיפול בהם, בייזום ובפיתוח של תכניות הקשורות לאוכלוסייה זו, בפיתוח כוח אדם ובהכשרתו. מטרתו המרכזית היא לאתר ילדים ובני נוער בסיכון, לטפל בהם ולהציע להם ולהוריהם שירותים שיעזרו למנוע או לצמצם את הסיכון.

כמפורט להלן, מאז שנת 2002 הוביל משרד הרווחה באמצעות השירות לילד ונוער מהלכים שהביאו לידי רפורמה בתפיסתם ובארגונם של סדרי עבודת הוועדות לתכנון טיפול.

- 7 לפי התע"ס, אוכלוסיית היעד הנדונה בוועדות כוללת, בין היתר: ילדים שאינם יכולים לכאורה לגדול בבית הוריהם, גם אם אלה מקבלים עזרה כלכלית וטיפולית סבירה; ילדים המטופלים בקהילה, אבל לא התקדמה השגתם של יעדי תכנית הטיפול שנקבעה להם; ילדים המסודרים מחוץ לבית או המועמדים לסידור כזה. כמו כן נדונים בוועדה מקרים שבהם יש צורך בקביעת דרכי טיפול בקטין נזקק על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960.
- 8 ראו סעיפים 14-15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962. זכות זו אף באה לידי ביטוי בסעיף 10 להצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים, התשס"ג-2003 (ראו: משרד המשפטים - הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה [ועדת רוטלוי], דוח ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית, 2003, עמ' 91-96). על פי הצעת חוק זו: "זכותו של כל ילד שייעשה המרב, לרבות מתן שירותים ואמצעים לילד, להוריו ולקהילה, כדי למנוע את הצורך להוציא מביתו".
- 9 רע"א 3009/02 פלוני נ' פלוני, פ"ד נו (4) 872, 894.
- 10 לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ד-1960, רשאי עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) לפנות לבית המשפט אם הוא סבור שהקטין הוא נזקק, כהגדרתו בחוק, ושלמען הטיפול בו וההשגחה עליו יש צורך בהחלטת בית המשפט על דרכי הטיפול הנדרשות, וזאת משום שאין הסכמת האחראי על הקטין, או שהוא מסכים אך אין הקטין מציית לו. משנוכח בית המשפט כי הקטין הוא נזקק, הוא יכול בין היתר להחליט להוציא ממשמורת האחראים עליו.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה עשה בחודשים אפריל-אוגוסט 2012 ביקורת בנושא סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול והערכה בשנים 2010-2011 (להלן - התקופה הנבדקת). בין היתר נבדקו: סדרי יישום הרפורמה במשרד הרווחה ובמחלקות לשירותים חברתיים ותהליכי הפיקוח על עבודת הוועדות. הביקורת נעשתה בשירות לילד ונוער שבמשרד הרווחה ברמת המטה וברמה המחוזית - במחוזות חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים והדרום. כמו כן נעשתה בדיקה בעשר מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות האלה: נס ציונה, רחובות, ראש העין, יבנה, קריית גת, אשקלון, רהט, אופקים, מודיעין עילית ונשר.

עיקרי הרפורמה בסדרי עבודתן של הוועדות לתכנון

המלצות לשינוי סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול

משנת 2001 ואילך היו הוועדות לתכנון טיפול (בעבר הן נקראו "ועדות החלטה") מוקד לבחינה ולדיון במשרד הרווחה. המשרד בחן את סדרי עבודתן במחקר ארצי שממצאיו שפורסמו בשנת 2001 לימדו על מגבלות בעבודת הוועדות, בהן: היעדר נציגים קבועים מארגונים שונים, היעדר הכשרה מתאימה למרכזי הוועדות, השתתפות חלקית בלבד של הורים, אי-שמיעת דעת הילד, היעדר תיעוד אחיד של הדיונים והיעדר מעקב על יישום החלטות הוועדה. בעקבות ממצאי המחקר מינה שר הרווחה דאז שלמה בניזרי ועדת ייעוץ בראשות ד"ר ישראל צבי גילת (להלן - ועדת גילת) לקביעת סמכויותיהן של הוועדות ודרך התנהלותן עם פקידי הסעד למיניהם. בנובמבר 2002 הגישה ועדת גילת את המלצותיה לשר.

ועדת גילת המליצה ליתן דגש בשיתוף הילדים שבסיכון ומשפחותיהם בתהליכי קבלת ההחלטות בדיוני הוועדות לתכנון טיפול וקבעה כי לא יתקיים דיון בוועדה לתכנון טיפול ללא נוכחות הקטין ומשפחתו, וכי זכותם של אלה להביא לדיונים נציגים מטעמם. עוד המליצה ועדת גילת: לחייב כתיבת תרשומת מדויקת של עיקרי הדברים הנאמרים בוועדה; להטיל חובת מעקב תכופ על יישום החלטותיה; להקים מנגנוני ערר על החלטותיה ברמה המחוזית והארצית; להשתית אותה על צוות קבוע שיכלול נציגים משירותי הרווחה, בריאות הציבור, בריאות הנפש והחינוך; לעגן את מעמדה בחקיקה¹¹; לשנות את שמה ל"ועדה לתכנון טיפול" כדי שישקף את תפקידה כפורום רב-מקצועי לבחינת חלופות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם. המלצות נועדו, בין היתר, להבטיח כי הליכי קבלת ההחלטות יהיו בהירים ושקופים יותר.

בהמשך לכך פעלה במשרד הרווחה ועדה ליישום המלצות ועדת גילת בראשות מנכ"ל המשרד דאז פרופ' דב גולדברגר (להלן - ועדת היישום). בינואר 2004 פרסמה ועדת היישום מסמך עקרונות מסכם ליישום המלצות ועדת גילת (להלן - דוח ועדת היישום). הדוח עוסק, בין היתר, בפעולות הנדרשות: להבטחת האובייקטיביות, המקצועיות והשקיפות בדיוני הוועדות לתכנון טיפול, ליצירת שותפות עם ההורים ועם ילדיהם, לעמידה בלוחות זמנים מוגדרים ולהסדרת אפשרויות ערעור.

11 עיגונה היחיד באותה העת היה בהוראות התע"ס, שהן הוראות מקצועיות פנים-משרדיות, חסרות מעמד חוקי כלפי גופים מן החוץ.

העקרונות שהנחו את ועדת היישום: באחריות ועדות לתכנון טיפול להבטיח את התאמת הטיפול לצורכי הילדים והוריהם מתוך התחשבות בהעדפותיהם ומתוך שימוש מושכל במשאבים העומדים לרשות המחלקות לשירותים חברתיים; באחריות הוועדות ליישם את תכניות הטיפול ולעקוב בנקודות זמן שונות אחר ביצוע ההחלטות ואחר יעילות הטיפולים; יש צורך בהשתתפות ההורים בדיוני הוועדות, וזכותם להזמין לדיונים אלה נציגים מטעמם; זכותם של הילדים להשתתף ולהשמיע את דעתם בדיונים, לפי כשירותם; יש צורך במנגנונים לבירור ולדיון מחדש במקרים של אי-הסכמה בקרב אנשי מקצוע או בין אנשי מקצוע לבין ההורים; יש ליצור מנגנוני שקיפות ולתעד את דרכי העבודה של הוועדות. הוועדה סברה כי הדיון בוועדות לתכנון טיפול מחייב צבירת ניסיון ופרספקטיבה, ואלה יושגו על ידי הרכב קבוע הכולל, מלבד אנשי המקצוע המטפלים בילד, גם אנשי מקצוע משירותי הרווחה, הבריאות והחינוך אשר אינם מעורבים בטיפול במשפחה ובילד, דבר המאפשר נקודת מבט מקצועית נוספת.

ועדת היישום קבעה כי כדי לממש את העקרונות האלה נדרשים אמצעים להבטחת איכות עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול, ולפיכך היא גיבשה עקרונות למעורר הפיקוח עליהן. ועדת היישום ראתה חשיבות גם בצבירת מידע על דיוני הוועדות ולכן המליצה לפתח מערכת ממוחשבת ברמה הארצית, המחזיזה והמקומית שתאפשר לעקוב אחר דרכי פעולתן, החלטותיהן ותוצאותיהן - מערכת שתהיה בסיס לתכנון פתרונות הולמים ברמה הארצית והמקומית.

באפריל 2004 פרסמה ועדת היישום את המסמך "החלטות צוות היישום" (להלן - מסמך החלטות ועדת היישום). במסמך זה גובשו העקרונות שעמדו בבסיס ההמלצות של דוח ועדת היישום לכדי הנחיות אופרטיביות לשינוי סדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול. המסמך נבנה במתכונת של הוראת תע"ס, אם כי לא פורסם כהוראה כזו, ונקבעו בו הנחיות מחייבות בנושאים האלה: הרכב הוועדה, תפקידי מרכז הוועדה, אופן ניהול הדיון, השתתפות ההורים והילדים בדיון, מעקב על המלצות הוועדה, תהליכי ערר על החלטותיה ועוד.

את השינויים בעבודת הוועדות לתכנון טיפול שהציעה ועדת גילת החליט משרד הרווחה ליישם בשלב הראשון (עוד בטרם פורסם מסמך עקרונות ועדת היישום) בשנת 2003 במסגרת ניסוי חלוץ (פיילוט) ב-11 מחלקות לשירותים חברתיים, והוא נקרא "קהילה 2000"¹² (להלן - ניסוי "קהילה 2000" או הניסוי). אחת ממטרותיו של הניסוי "קהילה 2000" הייתה לשפר את אופן התכנון והיישום של תכניות הטיפול לילדים בסיכון ולמשפחות בוועדות לתכנון טיפול. במסגרת הניסוי פיתח משרד הרווחה ערכת כלים חדשה לשימוש מרכזי הוועדות והעובדים הסוציאליים שנועדה להבנות את התהליכים המקצועיים בוועדה. הכלים כוללים ערכת טפסים: לאיסוף מידע שיטתי על הילדים ועל הוריהם והכנתו לדיון בוועדה; לניהול הדיון מתוך בירור צורכי הילדים והוריהם ומתוך שקילת פתרונות שונים; להכנת תכנית הטיפול ולמעקב על יישומה (להלן - ערכת הכלים).

השפעת ההרחבה של סל השירותים על עבודת הוועדות לתכנון טיפול

במסגרת הניסוי "קהילה 2000" אפשר משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים לתכנן שירותים נוספים בקהילה לפי צורכיהן ולממנם באמצעות המרת משאבים שהוקצו להן עבור שירותים חוץ-ביתיים¹³. בעקבות זאת התרחב היצע השירותים הטיפוליים בקהילה, ובפני הוועדות עמדה

12 את התכנית פיתחו השירות לילד ונוער, עמותת אשלים ומכון ברוקדייל. הניסוי לווה במחקר שבחן את תהליכי הפעלת התכנית ואת תוצריה בכמה נקודות זמן.

13 קודם לכן הוקצה שיעור ניכר מן התקציב (כ-70%) לשירותים חוץ-ביתיים, אך שירותים אלו ניתנו לשיעור נמוך מכלל הילדים בסיכון (5%-).

האפשרות לבחור בין מגוון רחב של טיפולים לילדים ולבני נוער בסיכון. בשנת 2004 הפכה מדיניות זו למדיניות כלל-ארצית - מדיניות "עם הפנים לקהילה"¹⁴.

זאת ועוד, משנת 2008 החלו חמישה משרדי ממשלה¹⁵ ליישם את התכנית הלאומית לילדים ולבני נוער בסיכון (להלן - התכנית הלאומית)¹⁶. התכנית מיושמת ברשויות מקומיות שנבחרו על פי קריטריונים חברתיים-כלכליים. העקרונות ושיטות העבודה של התכנית הלאומית מבוססים במידה רבה על אלו שפותחו בתכנית "קהילה 2000", ובכלל זה איתור ומיפוי של הילדים ובני הנוער בסיכון ברשויות המקומיות המשתתפות בתכנית והרחבת סל השירותים הנחוצים להם. כך הביאה אף התכנית הלאומית לידי הרחבה ניכרת של סל השירותים בקהילה ביישובים הנכללים בתכנית¹⁷.

פעילות הוועדות לתכנון טיפול הושפעה במידה ניכרת מהרחבת סל השירותים במסגרת הקהילה, אם בעקבות התכנית הלאומית (ברשויות המקומיות הנכללות בה) ואם בעקבות מדיניות "עם הפנים לקהילה" הכלל-ארצית. מצד אחד, פיתוח השירותים בקהילה הרחיב את ארגון הכלים של הוועדות בבואן לתכנון תכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם ואפשר למצוא פתרונות מתאימים יותר ברמה הפרטנית, אך מצד אחר, השירותים הנוספים הרחיבו את תחומי המעורבות של הוועדות והוסיפו עומס על עבודתן. מלבד זאת נדרשו הוועדות לשמש כלי לתכנון שירותים בקהילה על בסיס ראייה כוללת של הצרכים ברמת הרשות המקומית.



הרפורמה, המורכבת מהשינויים בסדרי העבודה של הוועדות לתכנון טיפול ומהרחבת השירותים בקהילה, יצאה לדרך ברמה הארצית בשנת 2008 עם סיום הניסוי "קהילה 2000". למרות זאת, כמפורט בהרחבה להלן, רכיבים מהותיים שלה טרם הושלמו.

- 14 במסגרת הניסוי "קהילה 2000" התאפשר למחלקות להמיר שיעור בלתי מוגבל של המכסות החוץ-ביתיות. לעומת זאת, על פי מדיניות "עם הפנים לקהילה", הוגבל שיעור ההמרה ל-20% (למעט מחלקות ביישובים ערביים - להם ניתנה האפשרות בשנת 2009 להמיר 30% מהמכסות שעמדו לרשותן), כדי לשמר את יכולת המחלקות להיענות גם לצורכי הילדים המצויים בסיכון גבוה במיוחד והזקוקים לסידור חוץ-ביתי. למחלקות שנכללו בניסוי אפשר המשרד לצמצם את היקף ההמרה בהדרגה במשך חמש שנים כדי שלא לפגוע בשירותים שכבר פותחו.
- 15 באחריות כללית של משרד הרווחה ובהשתתפות משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים והמשרד לקליטת העלייה.
- 16 על פי החלטת ממשלה 477 מספטמבר 2006 לאמץ את המלצות ועדת שמיד ולפעול ליישומן. ראו הלל שמיד, דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (2006).
- 17 מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, עמ' 867.

יישום הרפורמה במשרד הרווחה

המסגרת הנורמטיבית לפעולת הוועדות לתכנון טיפול

עיגון מעמדם של הוועדות לתכנון טיפול בחקיקה

1. ועדת גילת המליצה ב-2002 לעגן את מעמדם של הוועדות לתכנון טיפול בחקיקה, כדי למנוע התנגשות אפשרית בין החלטות טיפוליות של הוועדה לתכנון טיפול ובין האוטונומיה של אחד מחבריה - "עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה)"¹⁸ (להלן - עו"ס לחוק הנוער) - אוטונומיה המעוגנת בחוק ובתקנות. לפי החוק הקיים, מעמדו של עו"ס לחוק הנוער מחייב שיהיה בעל שיקול דעת עצמאי, שכן בהליכים הקשורים בילדים בסיכון הוא מקבל את הוראותיו מבית המשפט ופועל כזרועו של זה. לפיכך אין מעמד חוקי להוראת התע"ס שלפיה על עו"ס לחוק הנוער לפעול לפי הנחיות הוועדה, ויתרה מכך, ההוראה עומדת בסתירה לעיקרון שלפיו אסור לו, כנאמן של בית המשפט, לקבל תכתיב כלשהו מהוועדה לתכנון טיפול או מכל גוף אחר, מלבד בית המשפט.

בשנת 2009 גיבש משרד הרווחה הצעת חוק השמה חוץ ביתית של ילדים (ועדות תכנון, טיפול ואומנה), התש"ע-2009¹⁹ (להלן - הצעת החוק). הצעה זו נועדה להסדיר את תחום ההשמה של ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה. בהצעת החוק יוחד פרק לסדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול, ובו פורטו תפקידי הוועדה וסמכויותיה, העילות להתכנסותה, הרכבה, אפשרויות ערר על החלטותיה ועוד. בדיונים שהתקיימו בלשכת מנכ"ל המשרד מר נחום איצקוביץ במהלך 2010-2011 הוחלט לשנות את הצעת החוק משיקולי תקציב: לקדם את ההצעה רק בנוגע לאומנה ולוועדות לתכנון טיפול (ולא בנוגע לפנימיות) ולפרוס את יישומה על פני עשר שנים - משנת 2013.

למרות זאת, נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 לא קידם כלל משרד הרווחה את הצעת החוק וממילא ברור כי לא יוכל להתחיל ביישומה בשנת 2013.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי, שלא כעמדתה של ועדת גילת, אין התנגשות בין מעמד הוועדות לתכנון טיפול לבין מעמדו של עו"ס לחוק נוער ועצמאות שיקול דעתו: "עו"ס לחוק נוער... אינו מקבל את הנחיותיו מבית המשפט. הוא פועל לפי הנחיותיה והוראותיה של העו"ס ראשית לחוק הנוער המעוגנות בתע"ס". עוד טען המשרד כי במסגרת תפקידו מוטל על העו"ס לחוק נוער ליישם את החלטות בית המשפט שהתקבלו בעניין הנדון בהתבסס על התסקיר שזה הגיש לו. בתע"ס קיימת הנחייה כי כאשר מתעוררים חילוקי דעות בין עו"ס לחוק נוער לבין יתר חברי הוועדה לתכנון טיפול, יש לערב בתהליך את הפיקוח המחוזי או את העו"ס הראשית לחוק נוער. במקרים מיוחדים עולה ההכרעה למשרד הראשי, ושם מתכנסת ועדה בראשות נציג היועץ המשפטי לממשלה או מנהלת המחלקה המשפטית של המשרד.

18 שמו הקודם: פקיד סעד. ראו חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, והתקנות שהותקנו מכוחו.

19 הצעת החוק התבססה, בין היתר, על המלצות ועדת רוטלוי וועדת המשנה שלה, ראו משרד המשפטים - הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, דוח ועדת המשנה בנושא השמה חוץ ביתית (2003).

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה למשרד הרווחה כי עו"ס ראשית לחוק הנוער היא אמנם המנחה המקצועית את העובדים הסוציאליים לחוק הנוער, אך שיקול דעתו של העו"ס לחוק הנוער המעורב במקרה ספציפי, נותר עצמאי ומעוגן בדין, בפרט משום שבמסירת חוות דעתו לבית המשפט באמצעות תסקיר, הוא נושא באחריות כבדה בעניינים של דיני נפשות.

2. במהלך הביקורת מסרו כמה ממרכזי הוועדות למשרד מבקר המדינה כי החקיקה המסדירה את מעמדן של הוועדות חשובה גם לגיוס אנשי מקצוע מתחומי החינוך והבריאות (מורים, פסיכולוגים ורופאים) להשתתף בוועדות ולהשקיע זמן ומשאבים בדיוניהן על בסיס קבוע. במצב הקיים, אף שלאנשי מקצוע אלה יש מידע חשוב על תפקוד הילד ומשפחתו, השתתפותם וולונטרית בלבד ותלויה בטיב יחסי העבודה ביניהם ברשויות המקומיות השונות, שהרי הם אינם כפופים להוראות התע"ס, אינם מחויבים להשתתף בוועדות מכוח הנחיות פנימיות של משרדיהם ואינם מתוקצבים למטרה זו.

בהקשר זה משרד מבקר המדינה מציין, כי ברשויות המקומיות פועלות ועדות השמה רב-מקצועיות (הכוללות, בין היתר, פסיכולוג ואנשי חינוך, רווחה ובריאות) הקובעות אם ילד צריך ללמוד במסגרת החינוך המיוחד. שלא כמעמד הוועדות לתכנון טיפול, מעמדן של ועדות ההשמה הוסדר בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988. בחוק זה נקבעו, בין היתר: הרכב ועדת ההשמה²⁰, סמכויותיה, אופן הניהול של דיוניה ודרכי הערר על החלטותיה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי למעשה הוועדות לתכנון טיפול מעוגנות כבר היום בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון-יום), התשכ"ח-1968, ובחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000. עוד מסר המשרד כי אי-השתתפות נציגי משרדים אחרים בוועדות לתכנון טיפול נובעת מהיעדר תקצוב ותקנון.

משרד הבריאות מסר בתשובתו מינואר 2013 כי השתתפות אחיות בריאות הציבור אכן "אינה מוסדרת בחוק, בתקצוב ו/או תקינה. למרות זאת יש השתתפות נרחבת של אחיות בוועדות". משרד הבריאות הוסיף כי "במקרים רבים אין תיאום מוסדר, כלומר, האחיות מקבלות זימונים לוועדות התכנון בהתראה מאוד קצרה, כאשר לא ניתן להתארגן לכך מבחינת מקומות העבודה".

משרד החינוך מסר בתשובתו מפברואר 2013 כי הוא מייחס חשיבות רבה להסדרת השתתפותם של נציגים ולוונטיים מטעמו בדיוני הוועדות, וכי הוא מציע לקיים דיון עם משרד הרווחה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי בתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון יום), התשכ"ח-1968, אין כל אזכור לוועדה לתכנון טיפול. הוועדה הנזכרת בחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, ובתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965, אינה ועדה לתכנון טיפול, אלא ועדה מצומצמת המורכבת, לפי הגדרתה בתקנות,

20 על פי סעיף 6 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 בוועדת השמה יהיו שבעה חברים כמפורט להלן: (1) נציג רשות חינוך מקומית, והוא יהיה היושב ראש; (2) שני מפקחים של משרד החינוך, שאחד מהם הוא מפקח על החינוך המיוחד, או נציגיהם; (3) פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977, מטעם הרשות המקומית; (4) רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות; (5) עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים, מתוך רשימה שיקבע שר הרווחה; (6) הורה לילד בעל צרכים מיוחדים שיקבע השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

מאנשי מקצוע מתחום הרווחה בלבד ודנה בנושאים ספציפיים²¹. לעומת זאת, הוועדה לתכנון טיפול היא ועדה רב-מקצועית האמורה לדון במכלול הצרכים של הילד ושל המשפחה. טענת משרד הרווחה כי פעילותה של הוועדה כבר מעוגנת בחקיקה אף אינה עולה בקנה אחד עם הניסיון לעגן את פעילות הוועדה באופן מפורט בהצעת החוק. כאמור, זו לא קודמה בסופו של דבר.

לפיכך משרד מבקר המדינה סבור כי עיגון מעמד הוועדות לתכנון טיפול בחקיקה, בדומה לוועדות ההשמה, יסדיר את נושא השתתפותם של אנשי המקצוע שמחוץ למשרד הרווחה בדיונים (אנשי בריאות הנפש, פסיכולוגים, נציגי מערכת החינוך וכדומה) כדי שיוכלו לתרום מידעוניהם, מניסיונם ומנקודת מבטם להשגת תכניות הטיפול המיטביות לילדים שבסיכון ולמשפחותיהם. יתרה מכך, כאמור לעיל, אי-הסדרת מעמדם בחקיקה עלולה להביא לידי התנגשויות בחקיקה, למשל במקרה של כפיפות עו"ס לחוק הנוער לתכנית הטיפול שנקבעה בוועדה. אשר להיעדר תקצוב ותקנון - אם לדעת המשרד עניין זה מונע את השתתפותם של נציגי משרדים אחרים בוועדות, ובשים לב לחשיבות הרבה שראה המשרד ביצירת צוות רב-מקצועי לדיון בדרכי הטיפול בילדים בסיכון, ראוי היה זה מכבר שהמשרד ייתן את דעתו לסוגיה, אך הוא לא עשה זאת.

עדכון הוראת התע"ס והתאמתה לרפורמה

הוראות התע"ס הן הכלי המרכזי שבידי משרד הרווחה להתוויית מדיניות הרווחה ולהנחיית המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. החל בשנת 2008 שונו הנחיות משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים בכל הקשור לסדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול ברשויות המקומיות בארץ על פי מסמך החלטות ועדת היישום. נוסף לכך נדרשו הנוגעים בדבר למלא את ערכת הכלים שפותחה ככלי לתיעוד עבודת הוועדות ולניהולן במסגרת הניסוי "קהילה 2000".

הביקורת מצאה כי למרות השינויים המהותיים בהנחיות בנושא סדרי עבודתן של הוועדות, לא עודכנה הוראת התע"ס בעקבות הרפורמה, וכך משנת 2008 קיים פער בין ההוראה לבין סדרי עבודתן של הוועדות בפועל. כך למשל אין הוראת התע"ס כוללת את הנושאים האלה: חובת הוועדה לשתף את ההורים בדיוניה; חובתה למסור להורים את תיעוד הדיון ואת המלצותיה; זכות ההורים להביא לדיון נציג מטעמם; זכותם להציע תכנית חלופית; הסדרת השתתפותם של ילדים בדיונים; מנגנוני ערר.

מנהלת השירות לילד ונוער מסרה לביקורת ביולי 2012, כי ההנחיות שבמסמך החלטות ועדת היישום מאפריל 2004 הן ההנחיות המקצועיות המחייבות את המחלקות לשירותים חברתיים, אף שלא עודכנו בהוראת התע"ס. כמו כן נמסר לביקורת כי בעת האחרונה החל השירות בניסוח הוראת תע"ס חדשה. עם זאת נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 אין צפי בנוגע למועד השלמתה, ולא נקבע תאריך לפרסומה.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה כי לאחר סיום הביקורת בנובמבר 2012 הושלמה טיוטת התע"ס והועברה לאישור הנוגעים בדבר במשרד, וצפוי כי ההוראה תאושר במרץ 2013.

21 לפי חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, תפקיד הוועדה לקבוע אם הפעוט נמצא במצב סיכון ולכן צריך לשהות במעון יום. לפי תקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965, תפקיד הוועדה להחליט בעניין השמתו של ילד שטרם מלאו לו 12 שנים במעון.

ההיערכות לרפורמה ויישומה מן ההיבט הארגוני והמקצועי

עריכת שינויים מהותיים בתשתיות עבודה ארגוניות ומקצועיות בארגון (רפורמה) מחייבת היערכות ותכנון מקדים. בכלל זה יש להגדיר את מטרות השינוי הארגוני ואת יעדיו; יש לקבוע את האופן האופרטיבי להשגתם ולהטמעתם בארגון ואת לוח הזמנים לביצוע מרכיבי השינוי; יש להקצות משאבים לשינוי במסגרת לוח הזמנים; יש לפקח על יישומו.

בביקורת נמצא כי משרד הרווחה לא הכין תכנית רב-שנתית לביצוע הרפורמה, ולוחות הזמנים שנקבעו ליישומה נדחו בכל שנה. יתרה מכך, המחקר המלווה, שאמור היה ללוות את הרפורמה, לא החל ב-2008 כמתוכנן, ותחילתו נדחתה בכשלוש שנים. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 - כעשר שנים לאחר שהמשרד החל בניסוי חלוץ ליישום הרפורמה במסגרת "קהילה 2000" וכחמש שנים לאחר שהוחלט על יישומה ברמה הארצית - היא עדיין בעיצומה, וצפוי שרכיבים מרכזיים בה ייושמו לא לפני סוף שנת 2015. כמפורט להלן:

עיכובים ברמה הארצית בפיתוח תשתיות ארגוניות לרפורמה

כדי להשיג את מטרות המדיניות "עם הפנים לקהילה" ולהטמיע את השינויים בעבודת הוועדות לתכנון טיפול פיתח משרד הרווחה החל בשנת 2003 תשתיות עבודה ארגוניות ומקצועיות הנוגעות לסדרי עבודתן של הוועדות. העיקריות שבהן: פיתוח ערכת כלים לאיסוף מידע, למיפוי צרכים ולדיון בילדים בסיכון ובבני משפחותיהם; פיתוח מערכות מחשוב של תהליכי עבודה במטה, במחוזות ובמחלקות לשירותים חברתיים; פיתוח תכנית הכשרה לאנשי מקצוע; פיתוח של מערכות פיקוח, הערכה ומעקב על עמידה במדדי ביצוע והצלחה עבור הוועדות, עבור המחלקות לשירותים חברתיים ועבור השירותים הקהילתיים (רף קהילה - ראו להלן). פיתוח התשתיות ארך זמן רב, ורכיבים מסוימים לא הושלמו עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012.

פיתוח ערכת הכלים להבניית הדיון בוועדה לתכנון טיפול

כדי להבנות את תהליכי העבודה המקצועיים של הוועדות, להביא לאחידות בסדרי עבודתן במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ ולאפשר כלים לבקרה, פיתח השירות לילד ונוער כבר בשנת 2003, במסגרת הניסוי "קהילה 2000", ערכת כלים - ערכת טפסים למילוי ידני על ידי העובד הסוציאלי המטפל או על ידי מרכז הוועדה, לפי העניין. ערכה זו כוללת הנחיות וכלים לתיעוד שלבי הדיון והמעקב: ההכנה לדיון (ריכוז מידע על הילד ועל משפחתו והכנת המשפחה/הילד לדיון); ניהול הדיון (תיעוד הדיון כולל: העלאת הנושאים המחייבים התייעצות בוועדה, ביורר הצרכים, דיון בחלופות לטיפול, רישום תכנית הטיפול שנקבעה); מעקב על יישום תכנית הטיפול והערכת תוצאותיה. עובד סוציאלי המביא את עניינו של ילד בסיכון לדיון בוועדה נדרש להכין, נוסף על מילוי ערכת הטפסים, גם דוח סוציאלי הכולל מידע על תפקוד הילד והמשפחה, על השירותים הניתנים להם ועל הסביבה הביתית וכן ציון הנושאים המחייבים התייעצות בוועדה ועוד (להלן - הדוח הסוציאלי). הניסוי "קהילה 2000" הסתיים בשנת 2007, ומסוף שנת 2009 דרש השירות לילד ונוער מכל המחלקות לשירותים חברתיים להשתמש בערכת הכלים. במקביל קיים השירות בשנים 2008-2010 תכנית להכשרת העובדים להשתמש בה.

עם זאת, צוות המחקר שליווה את הניסוי "קהילה 2000" מצא ב-2010 - שלוש שנים לאחר שהסתיים הניסוי - כי השימוש בערכת הכלים במחלקות לשירותים חברתיים שהשתתפו בניסוי היה

חלקי בלבד²². גם משרד מבקר המדינה מצא במחלקות שבדק כי נעשה שימוש חלקי בלבד בערכת הכלים או שלא נעשה שימוש בה כל עיקר: ארבע מהן (המחלקות בקריית גת, באופקים, ברהט²³ ובמודיעין עילית) אינן משתמשות כלל וכלל בערכת הכלים, ושתיים מהן (המחלקות בראש העין וברחובות) עושות בה שימוש חלקי בלבד²⁴. לטענת כמה מן המשתמשים, כמפורט להלן, ערכת הכלים מכבידה ומסורבלת, ונדרש זמן רב למילוייה, קשה למלא את טופס ניהול הדיון במהלך הדיון ועוד.

גם בבקרה משותפת של השירות לילד ונוער עם תחום בכיר ארגון ומינהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה (להלן - הבקרה המשותפת) עלו קשיים בהטמעת השימוש בערכת הכלים. משרד הרווחה העביר למשרד מבקר המדינה 82 תרשומות של בקורות שעשו המפקחים המחוזיים של השירות לילד ונוער במחלקות לשירותים חברתיים במחוזות תל אביב-מרכז (43 בקורות), ירושלים (23 בקורות) וחיפה והצפון (12 בקורות). מבדיקת התרשומות עלו הממצאים האלה: ב-22 מחלקות (כ-27%) לא נעשה כל שימוש בערכת הכלים; ב-35 מחלקות (כ-43%) נעשה שימוש חלקי בלבד (על פי רוב לא נעשה שימוש בכלי ההכנה לדיון, אך נעשה שימוש בכלי של תיעוד הדיון); רק ב-20 מחלקות (כ-24%) נעשה שימוש מלא בערכת הכלים²⁵.

לפי התרשומות הועלו, בין היתר, הקשיים האלה: בבקרה בבת ים ביוני 2010 נמסר כי הוועדה לתכנון טיפול מקיימת שמונה עד עשרה דיונים בשבוע, ועקב כך קיים קושי רב להטמיע את ערכת הכלים בתהליך העבודה; בבקרה בהוד השרון בינואר 2012 מסרה מרכזת הוועדה כי בשל עומס עבודה רב חסר הזמן הנדרש למילוי הטפסים; בבקרה בבאר טוביה בנובמבר 2009 טענה רכזת הוועדה שהטופס מסרבל את העבודה, ועל כל פנים הוא מיותר משום שמדובר בתוספת לדוח הסוציאלי שממילא נכתב; בבקרה במודיעין עילית בפברואר 2010 צוין כי קשה לאסוף מידע אם יש במשפחה 10-14 ילדים.

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי לאורך זמן אכן קיים קושי במילוי ידני של הכלי לאיסוף מידע ובכתיבת הדוח הסוציאלי על בסיסו, וכך גם בכל הנוגע למילוי טופס מהלך הדיון בזמן ניהול הדיון בידי מרכז הוועדה. המשרד הוסיף כי לנוכח הפעילות הנרחבת של הוועדות ברשויות המקומיות היה ברור לו כי לא יוכל לדרוש לאורך זמן מהמחלקות להמשיך במילוי ידני של ערכת הכלים, בייחוד משום שמשנת 2009 ואילך הורחב מאוד היקף פעילותן. עם זאת מאחר שהשימוש הידני בכלים לצורך ההכנה לדיון וניהולו מציב סטנדרטים אחידים ומקדם עקרונות מקצועיים המבטיחים תהליך מיטבי של קבלת החלטות עבור הילדים בסיכון ומשפחותיהם, יישמש השימוש בהם עד ליישום המלא של הליכי מחשוב הכלים. לפי תכנית העבודה, יישומם המלא יושלם בסוף שנת 2015.

- 22 דליה בן רבי ושרון עמיאל, תכנית "קהילה 2000", שדרוג ועדת החלטה ככלי לתכנון שירותים בקהילה ולמציאת חלופות התערבות לילדים והוריהם, דוח שלב ג', שלוש שנים לאחר סיום הניסוי (2010), עמ' 9.
- 23 עיריית רהט מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי במועד זה נעשה שימוש חלקי בערכת הכלים.
- 24 ארבע המחלקות האחרות שנבדקו משתתפות בניסוי חלוץ להטמעת מערכת כלים ממוחשבת ולכן אינן נדרשות למלא את ערכת הכלים הידנית.
- 25 בנוגע לחמש מחלקות אחרות לא צוין בתרשומת האם הן משתמשות בערכת הכלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, קיימת סבירות נמוכה בלבד שאכן ייעשה שימוש מלא בערכת הכלים הידנית בכל המחלקות לשירותים חברתיים לנוכח הקשיים שהועלו בשימוש בה. אמנם, כפי שיפורט להלן, בשנה האחרונה החל במספר קטן של יישובים ניסוי להפעלת ערכת כלים ממוחשבת שנועדה, בין היתר, להחליף את ערכת הכלים הידנית, ואולם זמן רב צפוי לעבור עד שמערכת זו תושלם ותוטמע בכלל הרשויות המקומיות. היות שמשרד הרווחה סבור כי ערכת הכלים הידנית חשובה ורלוונטית לעבודת הוועדות, לדעת משרד מבקר המדינה אין מנוס מלעשות בה שינויים שיפשטו אותה ויהפכו אותה לידידותית יותר ובכך לסייע לאנשי המקצוע למלאה. שימוש יעיל של הוועדות לתכנון טיפול בערכת הכלים יאפשר למשרד הרווחה לוודא כי כל החלטותיהן, ובהן הרגישות ביותר, התקבלו כראוי.

פיתוח מערכת מחשוב - מתו"ה

כבר בשנת 2004 עמדה ועדת היישוב על החשיבות שבצבירת מידע מדיוני הוועדות לתכנון טיפול והמליצה לפתח מערכת ממוחשבת שתיצור מאגר מידע מלא ואמין של נתונים ברמה הארצית והמקומית בנוגע לעבודת הוועדות. מערכת זו תאפשר לעקוב אחר דרכי הפעולה של הוועדות, אחר החלטותיהן ואחר תוצאותיהן ולפקח עליהן ותשמש בסיס לתכנון תכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם ברמה הארצית, המחוזית והמקומית.

למרות האמור, רק בשנת 2009 אפיין אגף מערכות מידע במשרד הרווחה עבור השירות לילד ונוער מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הוועדות - מערכת מתו"ה²⁶. המערכת נועדה לייעל ולהבנות את תהליכי עבודתן של הוועדות - להחליף את ערכת הכלים הכוללת מילוי ידני של טפסים רבים שכאמור נעשה בהם שימוש חלקי בלבד - אגב יצירת אינטראקציה עם מערכות ממוחשבות משיקות של המשרד. נוסף לכך, יש במערכת כדי לסייע לעוסקים במלאכה לעקוב אחר ביצוע תכניות הטיפול שעליהן הוחלט בוועדות, וזאת באמצעות מנגנוני תזכורות והתראות.

רק בספטמבר 2011 החל השירות לילד ונוער ליישם את מערכת מתו"ה, בשלב הראשון - במסגרת ניסוי חלוץ (פיילוט) ב-14 מחלקות לשירותים חברתיים²⁷, כדי לאפשר הטמעה של המערכת והפקת לקחים בטרם תורחב לכלל המחלקות בארץ. המערכת כוללת ארבע קטגוריות (מודולות) לאיסוף מידע על מצב המשפחה והילדים ולתיעודו במסגרת דיוני הוועדות²⁸. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012, תהליך ההטמעה של הפיילוט כולל שלוש קטגוריות בלבד. במחוזות מונו מפקחים ייעודיים שתפקידם לפקח ולסייע למחלקות בהטמעה ובשימוש במערכת.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי פיתוח הקטגוריה הרביעית צפוי להסתיים באותו חודש.

בישיבות מפקחים שקיים השירות לילד ונוער בנוגע לשימוש במערכת מתו"ה עלו קשיים בעבודה עם המערכת: קשה לגייס את המחלקות לעבוד עם המערכת לנוכח הזמן שעבר מאז גיוסן לניסוי ועד לתחילתו בפועל; אין אחידות במחלקות בקצב הטמעת המערכת (במחלקות שלא השתמשו

26 מערכת מתו"ה ממוקמת במשרד הרווחה ומשמשת את העובדים במחלקות לשירותים חברתיים. המערכת נבנתה בהסתמך על תשתית פרויקט שח"ר - פרויקט הדגל של אגף מערכות מידע, המאפשר שימוש מושכל באינטרנט כאמצעי לשיתוף ידע ומידע בין כלל הגופים העוסקים בתהליכי הרווחה והמשיקים להם.

27 אלה המחלקות המשתתפות בניסוי מתו"ה: חולון, נס ציונה, יבנה, קדימה צורן, רעננה, קריית ארבע, אשקלון, ערד, עכו, מגדל העמק, שפרעם, כאבול, נשר וטירת הכרמל.

28 איסוף מידע על הילד ובני משפחתו, הכנה לדיון, ניהול ותיעוד הדיון, ומעקב.

בערכת הכלים הידנית קשה יותר להטמיע את המערכת) ובמעורבות מפקחות הקהילה בהטמעה. כמו כן עלו קשיים הנוגעים לתקצוב הנדרש מהמחלקות לצורך השימוש במערכת.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2012, מתוך ארבע מחלקות לשירותים חברתיים המשתתפות בניסוי להטמעת מערכת מתו"ה שבדק משרד מבקר המדינה, רק המחלקה בנשר משתמשת במערכת באופן מלא וקבוע. במחלקות ביבנה ובנס ציונה השימוש במערכת חלקי, ובאשקלון טרם החלו להשתמש בה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה כי בינתיים הוחלט שהמחלקה לשירותים חברתיים באשקלון לא תיקח חלק בפילוט. לפיכך במועד זה נותרו בפילוט 13 מחלקות לשירותים חברתיים בלבד. אשר להן, משרד הרווחה ציין בתשובתו כי שבע מהמחלקות עושות שימוש מלא במערכת מתו"ה, ובשאר המחלקות נעשה בה שימוש חלקי.

במסגרת הניסוי מקיים השירות לילד ונוער מפגשים עם נציגי המחלקות המשתתפות בו כדי לקבל היתוך חוזר על השימוש במערכת. במפגשים אלה העלו משתמשי המערכת כשלים וקשיים בשימוש בה, ובכלל זה: בעיות בשימוש בכרטיסים חכמים ובמימון; מצב המחשבים בחלק מהמחלקות (מחשבים ישנים, איטיים ולא מתאימים לעבודה הנדרשת); פירוט יתר של נתונים נדרשים ואריכות יתר של הדוח הסוציאלי שהמערכת מפיקה (בייחוד הדוחות על משפחות מרובות ילדים) - כל אלה גורמים עומס על משתמשי המערכת וקושי לעשות שימוש מיטבי בדוח המופק ממנה.

משרד מבקר המדינה מציין כי ערכת הכלים הידנית, שלא הוטמעה כדבעי במחלקות לשירותים חברתיים בשל הקשיים הרבים בשימוש בה, שימשה בסיס לפיתוח ערכת הכלים הממוחשבת במערכת מתו"ה עוד בטרם פעל המשרד לפתור קשיים אלה. בעקבות זאת ערכת הכלים הממוחשבת לוקה בקשיים דומים, ובייחוד בסרבול ובמספר רב של נתונים בדרך. לו נמצא פתרון ראוי לבעיות כבר בשלב הטמעתה של ערכת הכלים הידנית, הייתה נמנעת החזרה על אותן טענות בנוגע למערכת מתו"ה.

מהאמור לעיל עולה כי אף שדוח ועדת היישום עמד על הצורך להקים מערכת ממוחשבת כבר ב-2004, החל משרד הרווחה לאפיין את המערכת רק בשנת 2009. נכון למועד הביקורת: השימוש במערכת עדיין נמצא רק בשלב הניסוי; טרם הושלמו פיתוח והטמעתן של כלל הקטגוריות; כמחצית המחלקות המשתתפות בניסוי משתמשות במערכת מתו"ה שימוש חלקי, בין היתר בשל קשיים בשימוש של משתמשי הקצה במחלקות.

היות שככלל גם ערכת הכלים הידנית, שאותה באה מערכת מתו"ה להחליף, אינה בשימוש במחלקות, למעשה אין הוועדות פועלות בדרך אחידה, מובנית וסדורה, דבר העלול לפגוע באיכות תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לטיפול בילדים שבסיכון. במצב הדברים האמור אין למשרד הרווחה כל המידע הנדרש לבקרה על סדרי עבודתן של הוועדות.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה כי בשלב הניסוי "צוות פיתוח כלים" מתכנס אחת לחודשיים ובוחר את המערכת הממוחשבת, ונלמדים ומתבצעים השינויים הנדרשים. חלק מהמלצות הצוות כבר יושמו. בנוגע לקשיים ולכשלים המתוארים לעיל מסר משרד הרווחה, בין היתר, כי המשרד רכש מחשבים, ואלה ניתנו "בעדיפות לטיפול בנושאים רגישים דוגמת ועדות לתכנון טיפול"; מחלקות הניסוי תוקצבו לרכישת כרטיסים חכמים לצורך כניסה למערכת.

לעניין הקושי לעשות דוח הסוציאלי שימוש מיטבי בשל אריכותו ופירוט היתר של הנתונים בו, מסר המשרד כי אם ההורים ומשתתפי הוועדה אינם מקבלים לעיונם את הדוח הסוציאלי עוד לפני הדיון, אכן "אין לדוח כל ערך משום שלא ניתן לדפדף ב-20 עמודים תוך כדי הדיון ואז מידע רב ערך נעלם מעיניהם".

משרד מבקר המדינה מעיר בהקשר זה כי רוב המחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו אינן מקפידות למסור למשתתפי הוועדה את הדוח הסוציאלי ואת המסמכים הנלווים לפני הדיון, על כל המשתמע מכך.

עוד מסר משרד הרווחה כי הניסוי צפוי להסתיים במאי 2013, והטמעת המערכת הממוחשבת בכלל המחלקות בארץ צפויה להתבצע עד סוף 2015, בכפוף לאישור התקציב לכך. המשרד מסר כי עוד קודם לכן, כאשר תסתיים הטמעת הקטגוריה האחרונה במערכת (כלי המעקב), בדצמבר 2012, יוכל המשרד לקבל מסד נתונים על פעילות הוועדות במחלקות המשתתפות בניסוי. עם זאת, נאסף מידע ידני על הילדים שנדונו בוועדות בשנת 2011, ומידע זה נותן "תמונת מצב סבירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי דחיית מועד הטמעתה של המערכת בכלל המחלקות לשירותים חברתיים לסוף שנת 2015 (וגם זאת בכפוף לאישור התקציב) פוגעת מאוד בסדרי עבודתן של הוועדות, משום שעד שלא תסתיים הטמעת המערכת בכלל המחלקות לשירותים חברתיים, לא יעבדו המחלקות בדרך מובנית ואחידה. נוסף על כך, כל עוד לא תסתיים הטמעת המערכת לא יהיה בידי משרד הרווחה מסד נתונים ארצי אמין ומלא בנוגע לפעילות הוועדות, ויהיה עליו להסתפק במידע חלקי הנאסף לפי דרישה ספציפית ובאופן ידני. משמעות הדבר היא שנכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 אין לשירות לילד ונוער מידע מרוכז ועדכני על מספר הוועדות לתכנון טיפול שהתקיימו בתקופה נתונה; על מספר הילדים והמשפחות שעניינם נדון בוועדות, מאפייניהם וצורכיהם; על תכניות הטיפול שנבנו בוועדות (לרבות החלוקה בין תכניות בקהילה ובין תכניות חוץ-ביתיות); נתונים בדבר יישום תכניות הטיפול ברמה הפרטנית והכללית. מידע כאמור חיוני לא רק לבקרתם ולשיפורם של תהליכי עבודת הוועדות, אלא גם למיפוי צורכיהם של מקבלי השירותים ברמה המקומית והארצית; לתכנון שירותים חדשים ולהרחבת השירותים הקיימים; ולקביעת סדרי עדיפויות לחלוקת משאבים ותקציבים ברמה הארצית, המחוזית והמקומית.

בדצמבר 2012 מסרו עיריית קריית גת ועיריית רחובות למשרד מבקר המדינה כי במחלקות לשירותים חברתיים בתחומן (אשר אינן משתתפות בניסוי מערכת מתו"ה) נבנתה מערכת רווחה ממוחשבת חדשה, ייחודית לרשות המקומית, במסגרת "פרויקט ניהול ידע" של משרד הרווחה. העיריות האמורות ציינו כי המערכות הממוחשבות הללו מחליפות את ערכת הכלים הידנית ותומכות בניהול הוועדות. ברחובות המערכת כבר פועלת, ובקריית גת היא צפויה לפעול ב-2013.

לדעת משרד מבקר המדינה עידודן של מחלקות לשירותים חברתיים לפתח מערכת ממוחשבת ייחודית בתחומן, יש בה כדי לפתור חלק מהבעיות בשימוש בערכת הכלים הידנית לניהול הוועדות, אך הוא אינו עולה בקנה אחד עם מטרתו של המשרד להביא לאחידות כלל-ארצית בשימוש במערכת מתו"ה.

פיתוח תכנית הכשרה למרכזי ועדות לתכנון טיפול

1. את הוועדות לתכנון טיפול מנהלים המרכזים, והם אמורים להוביל את הדיון המקצועי מתוך שיתוף ההורים והילדים ומתוך ניסיון לגבש תכנית טיפול מוסכמת. לפי הוראת התע"ס ומסמך החלטות ועדת היישום, תפקידיהם של מרכזי הוועדות כוללים: ייעוץ לעובדים הסוציאליים בדבר

הפניית מקרים לוועדה, הנחיית הדיון לשם השגת מטרותיו, תיעודו, ביצוע מעקב ובקרה על החלטות הוועדה ועוד.

ניהול ענייני ומקצועי של הדיונים - העוסקים בנושאים טעונים מן הבחינה הרגשית - מחייב הכשרה מתאימה. לכן נקבע בהוראת התע"ס שעל מרכז הוועדה להיות "בעל מיומנות בתחום הטיפול בילד, מתאים להנחיית צוות, בעל כושר ארגוני ועבר הכשרה לתפקיד". במסגרת הרפורמה, כדי לשפר את מיומנותיהם של מרכזי הוועדות בפן המקצועי ובפן הניהולי של ביצוע התפקיד, פיתח השירות לילד ונוער תכנית הכשרות מקיפה למרכזי ועדות.

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו כי למרות האמור בהוראת התע"ס והחשיבות שרואה השירות לילד ונוער בהכשרות של מרכזי הוועדות, אין ההשתתפות בהכשרות תנאי מוקדם למילוי תפקיד מרכז ועדה. השירות אף לא קבע מהו פרק הזמן המרבי להשתתפות בהכשרה ממועד הכניסה לתפקיד, כדי להבטיח כי מרכז הוועדה ימלא את תפקידו בדרך המיטבית. כך אפוא פועלים במחלקות לשירותים חברתיים מרכזי ועדות אשר לא השתתפו בהכשרות המתאימות אף שהם בתפקידם תקופה ממושכת. זאת ועוד, לשירות לילד ונוער אין רשימה עדכנית וכוללת של המרכזים שטרם השתתפו בהכשרות, דבר המקשה על המשרד לפקח על ביצוע ההכשרות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מדצמבר 2012 כי בתכנית העבודה של השירות לילד ונוער לשנת 2013 נקבע כי ייפתחו שני קורסי הכשרה ל-50 מרכזי ועדות שטרם עברו הכשרה ול-25 מרכזי ועדות ותיקים שעברו הכשרה ראשונה, וזאת לצורך העשרה. עוד מסר המשרד כי יבצע מיפוי של כלל רכזי הוועדות שטרם עברו הכשרה.

2. נוסף לתכנית ההכשרות, חלק מהמפקחים המחוזיים קיימו "מפגשי עמיתים" - קבוצות אלה שימשו גם פורום מקצועי להעשרת ידיעותיהם של מרכזי הוועדות ולעדכוןם בנושאים מקצועיים שונים הנוגעים לרפורמה, וגם קבוצת תמיכה והתייעצות להצפת קשיים ודילמות שעלו במהלך ביצוע תפקידם כמרכזי ועדות.

במפגשים שהתקיימו דנו המשתתפים: בקשיים במילוי תפקיד מרכז ועדה ובדרכי ההתמודדות עם עומס של משימות; בעמדות ובעדכונים בנושא תהליך הרפורמה; במידת המעורבות הרצויה של מרכז הוועדה בדיון; בקושי לקבל מידע מגופי שלטון אחרים, כגון בתחום החינוך והבריאות, ולעבוד עמם מתוך שיתוף פעולה; בדרכי ההתמודדות עם עורכי דין המשתתפים בדיוני הוועדות כנציגי ההורים; בהתמודדות עם היעדר שיתוף פעולה של הורים גרושים בדיונים; בדרכים לזכות בשיתוף פעולה של משפחות המתנגדות לתכנית הטיפול שהוצעה להן; בהשתתפות ילדים בדיוני הוועדות ועוד. במפגשים אלה גם ניתנה למרכזי ועדות ההזדמנות להתייעץ עם עמיתיהם בנוגע למקרים פרטניים סבוכים של ילדים בסיכון.

מרכזי ועדות שעמם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה בחודשים מאי - יולי 2012 מסרו כי מפגשי העמיתים הועילו ותרמו מאוד למשתתפים, בעיקר למרכזים בתחילת דרכם. תרומתם באה לידי ביטוי הן ברמה המקצועית והן וברמה הרגשית: בהעשרת הידע המקצועי, בהפקת לקחים ברמת השטח ובהתמודדות עם סוגיות רגישות ועם קבלת החלטות קשות, הנוגעות לא אחת בהוצאת קטינים מביתם.

ואולם הביקורת העלתה כי מפגשי העמיתים לא הוסדרו בהנחיות השירות לילד ונוער, ומרבית המפקחים המחוזיים אינם מקיימים מפגשים.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה כי במועד מתן התשובה פועלות שבע קבוצות המקיימות מפגשי עמיתים (בשלושה מהמחוזות), וכי הנחה את המפקחים במחוזות לקיים מפגשים כאלה. הדבר מתועד בפרוטוקולים של פגישות מפקחים.

מעיון בפרוטוקולים משנת 2008 של מחוז חיפה והצפון ומשנת 2009 - של מחוז ירושלים, שצורפו לתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה, עולה כי אמנם המפקחים במחוזות אלה נתבקשו לקיים מפגשי עמיתים, אך המדובר בדרישה כללית שאינה כוללת פירוט בדבר תוכני המפגשים ומטרותיהם, תדירותם, אופן תיעודם וכדומה, כמצופה מהנחיה רשמית של דרג המטה.

משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח חשיבותם של מפגשי העמיתים - ובכלל זה התיעוד, הניהול וההפצה של המידע המופק בהם ברמה הארצית - ובהתחשב בכך שרוב המפקחים אינם מקיימים מפגשים כאלה, על המשרד לשקול למסד את קיומם בנהליו ולהפעיל את אמצעי הבקרה שברשותו כדי לוודא כי כל המפקחים מקיימים מפגשים אלה וכסדרם.

הקמת ועדות תכנון טיפול אזוריות

הועדות האזוריות נועדו למלא את תפקיד הוועדות לתכנון טיפול ביישובים קטנים אשר בהם יש קושי לקיים ועדה לתכנון טיפול בהרכב מלא מפאת מספרם המועט של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים. הצורך בהקמת ועדות אזוריות הודגש גם במסמך החלטות ועדת היישום.

לצורך יישום הרפורמה ברמה הארצית הקצה משרד האוצר בינואר 2008 תקציב להכשרות ולפיתוח של תשתיות טכנולוגיות, תקציב לכוח אדם במטה ובמחוזות להובלת הרפורמה, ותוספת של 95 תקנים לעובדי רשויות מקומיות בפריסה ארצית²⁹. מתוכם יועדו 85 תקנים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (רובם תקני עובדים סוציאליים לעובדים המשמשים מרכזי ועדות ומיעוטם תקני מינהל), ועשרה תקנים יועדו למרכזי ועדות תכנון טיפול אזוריות³⁰.

משרד מבקר המדינה מצא כי מתוך 95 התקנים שאושרו למשרד הרווחה לתגבור עבודת הוועדות הוקצו ואוישו במהלך 2008 85 תקנים למשרות מרכזי ועדות וצוותים מנהליים ברשויות המקומיות. אשר לעשרת התקנים הנוספים, שיועדו למרכזי ועדות אזוריות, נמצא כי השירות לילד ונוער לא הקים ועדות תכנון טיפול אזוריות. את התקנים שקיבל למטרה זו הוא המיר לכספים, ונכון למועד הביקורת לא נעשה בהם כל שימוש ייעודי.

מנהלת השירות לילד ונוער מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2012, כי לאחר שתוקצבו התקנים התברר שאי-אפשר להשתמש בעשרת התקנים שהוקצו לצורך איש ועדות תכנון טיפול אזוריות משום שאלה הם תקנים של עובדי רשויות מקומיות, ואילו מרכזי ועדות אזוריות אינם עובדי רשויות. לכן החליט המשרד להמיר את התקנים לתקציב שיאפשר הפעלה של ועדות אזוריות במיקור חוץ באמצעות יציאה למכרז חיצוני. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 טרם יצא המשרד במכרז חיצוני להפעלת ועדות תכנון טיפול אזוריות. יצוין כי כבר בהוראת התע"ס מנובמבר 1995 נקבע כי ועדות אזוריות יוקמו כמסגרת ניסויית בהדרגה, בין היתר בהתקיים התנאים האלה:

29 "בקשה ליצירת משרות חדשות", שירות ילד ונוער - משרד הרווחה, הגישה דליה לב שדה, מנהלת השירות, ספטמבר 2008. כמפורט שם, העלות הכוללת של תוספת התקציב היא 150 מיליון ש"ח לחמש שנים.

30 "הקצאת תקנים לוועדות תכנון טיפול והערכה (ועדות החלטה) לילד ונוער במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות", מכתבה של מנהלת תחום בכיר ארגון ומינהל ברשויות המקומיות למנהלי המחוזות מדצמבר 2007.

בכל אחת מן הרשויות המקומיות הקשורות לוועדה יש עד 5,000 תושבים; המרחקים בין הרשויות סבירים; הרשויות מסכימות לשתף פעולה ולהקים ועדה אזורית.

מהאמור לעיל עולה כי בעקבות החלטות צוות היישום בשנת 2008 תוקצבו ועדות תכנון טיפול אזוריות, וזאת מתוך ראיית החשיבות שבמתן טיפול הולם לילדים בסיכון המתגוררים ביישובים שבהם לא פועלת ועדה בהרכב מלא. ואולם נכון למחצית השנייה של 2012 הנושא לא קודם.

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי ועדה אזורית נועדה להשלים תפקודים חסרים בעבודת הוועדה ביישובים קטנים שבהם המחלקה לשירותים חברתיים כוללת עובד אחד או שניים לכל היותר. במסגרת סדרי העדיפויות שנקבעו לקידום רכיבי הרפורמה, לא קודם נושא הוועדות האזוריות, והמשרד מתכנן לבנות מכרז להפעלת ועדות אזוריות בתחילת שנת 2013.

משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי להשלים את הליכי המכרז להפעלת הוועדות האזוריות ללא שיהוי נוסף. הדבר חיוני כדי לוודא כי ילדים בסיכון ובני משפחותיהם הגרים ביישובים אלה לא יופלו לרעה ויזכו לקבל את מלוא הטיפול והשירותים הנדרשים להם.

מנגנוני ערר

1. ועדת היישום קבעה כי למשפחות שעניינן נדון בוועדות לתכנון טיפול תהיה זכות לערור לפני ועדות הערר הפועלות מתוקף חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958³¹. ניתן לערור לפני ועדות הערר על תהליכי העבודה של הוועדה לתכנון טיפול; הרכבה; אי-הזמנת הורים או ילדים לוועדה; אי-חשיפת הרישומים לפני ההורים ודרך קבלת ההמלצות בוועדה. ועדות הערר יכולות לדחות את הערר או להחליט שיש לדון דיון חוזר בוועדה לתכנון טיפול שברשות המקומית מתוך ציון השינויים הנדרשים בתהליך לאור הערר. אם הורתה ועדת הערר לדון דיון חוזר, יתקיים הדיון בוועדה לתכנון שברשות המקומית בתוך 14 יום מהחלטת ועדת הערר.

על פי נתוני השירות לילד ונוער, בשנת 2011 הגישו משפחות שעניינן נדון בוועדות שני עררים לוועדות ערר אלה, ובשנת 2012 הוגש ערר אחד.

מספר העררים שהוגשו בשנים 2011-2012 לוועדות הערר מתוקף חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, הוא נמוך ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה לבחון את הסיבות למספר הקטן של העררים שהוגשו ובכלל זה אם זכות הערר מובאת לידיעת המשפחות.

2. אשר להמלצת ועדה לתכנון טיפול להוציא ילד לסידור חוץ-ביתי בניגוד לדעת הוריו קבעה ועדת היישום כי במקרה כזה תינתן להורים האפשרות לבקש דיון נוסף בוועדה מחוזית לתכנון טיפול והערכה (להלן - ועדה מחוזית) קודם להבאת העניין לפני בית המשפט. במקרה כזה, הדיון בוועדה מחוזית הוא חלופה לדיון בוועדת ערר. ועדת היישום קבעה שיו"ר הוועדה המחוזית יהיה איש מקצוע בעל ניסיון מתחום העבודה הסוציאלית או מתחום הטיפול בילדים ובבני נוער שאינו

31 מתפקידן לבדוק עררים של מי שרואים את עצמם נפגעים מהחלטות של המחלקות לשירותים חברתיים בעניין בקשתם לקבל טיפול סוציאלי או סעד או בשל אי-מתן תשובה לבקשתם בתוך זמן סביר (המוגדר בתע"ס: לא יאוחר מ-30 יום).

מועסק על ידי משרד הרווחה. אם מצאה הוועדה המחוזית לנכון, היא רשאית לשנות את המלצת ועדת תכנון הטיפול המקומית ולהציע תכנית טיפול חלופית.

משרד הרווחה לא ביצע את החלטת ועדת היישום לכונן ועדות מחוזיות. לדעת משרד מבקר המדינה הדבר חמור בייחוד בהתחשב בהשפעות של החלטות הוועדה לתכנון טיפול על חיי הילד ומשפחתו ובהיות הערר אמצעי יעיל המאפשר להורים להשפיע על גורל ילדם ומשפחתם. הוועדות המחוזיות אמורות להיות שלב נוסף בדיון המקצועי, כדי לגבש הסכמה עם ההורים על דרך ההתערבות הרצויה ולמנוע את הצורך להביא את העניין להכרעת בית המשפט, תהליך הגוזל זמן ומשאבים. לפיכך ראוי לפעול בהקדם להסדרת מנגנון ערר זה.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2012 נדונה בלשכת מנכ"ל המשרד מר נחום איצקוביץ' חלופה לוועדות הערר המחוזיות - הקמת מוסד של נציב קבילות לבחינת תלונות בעניין תקינות ההליך בוועדות לתכנון טיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי ההמלצה להקים ועדות מחוזיות ניתנה לאחר שוועדת היישום שקלה את מכלול ההיבטים הקשורים בהקמת גוף שבו יתקיים, כאמור, שלב נוסף של דיון מקצועי במטרה לגבש הסכמה עם ההורים. כל הצעה להקים גוף אחר תחת הוועדות המחוזיות חייבת להישקל לפי אותן אמות מידה מקצועיות ובאופן שייתן ביטוי לתפקידן של הוועדות. מתשובת משרד הרווחה עולה שלא כך עשה, ומלבד הדיון העקרוני שעליו מסר, הנושא לא נבחן. בנסיבות האמורות משרד מבקר המדינה שב ומדגיש את הצורך בהקמתן ובהפעלתן של הוועדות המחוזיות.

מחקר מלווה של תהליך הרפורמה

תהליך מדידה והערכה של תכנית (בייחוד רפורמה) צריך להיות חלק בלתי נפרד מהכנתה ומביצועה, שכן מתכנני התכנית והגופים המממנים את הפעלתה חייבים לדעת האם השיגה את מטרותיה ובאיזו מידה. ההצלחה נקבעת לפי מידת השינוי שיצרה התכנית במשתתפיה או בסביבת פעולתה. יצירת כלי מדידה להערכת הצלחתה של תכנית היא אפוא תפקידה הראשון של ההערכה³².

כאמור, ניסוי "קהילה 2000" החל בשנת 2004 ולווה במחקר מלווה, שבחן את פעילותן של הוועדות ב-11 מחלקות הניסוי עד שנת 2010. בשנת 2007 הזמין משרד הרווחה ממכון ברוקדייל³³ הצעה למחקר מלווה נוסף על יישום השינויים בעבודת הוועדות בעקבות המלצות צוות היישום (להלן - המחקר המלווה). בהצעת המחקר שהגיש מכון ברוקדייל למשרד הרווחה באותה שנה (להלן - הצעת המחקר)³⁴ הוגדרו מטרות המחקר המלווה כדלהלן: (1) לבחון את היקפו ואת איכותו של יישום דרכי העבודה החדשות בעבודת הוועדות; (2) להראות את האתגרים ואת הקשיים בתהליך היישום ואת הדרכים שבהן התמודדו עמם; (3) לבחון את תגובות הגופים המעורבים בעבודת הוועדות על דרכי העבודה החדשות. על פי הצעת המחקר, המחקר המלווה

32 יצחק פרידמן, "הערכת תכניות חברתיות וחינוכיות, ממודל הקופסה השחורה להערכה דינאמית מבוססת תיאוריה", בתוך: מירי לוין-רוזליס וריקי סויה (עורכות), סוגיות בהערכה בישראל (2010).

33 המכון הוא ארגון עצמאי שלא למטרות רווח העוסק במחקר יישומי בתחומי החברה והרווחה ומופעל בשיתוף "ג'וינט" וממשלת ישראל.

34 דליה בן רבי, רחל סבו לאל ורוני טילקין, יישום המלצת ועדת גולדברגר, ועדות לתכנון טיפול והערכה, הצעת מחקר. ללא תאריך.

יתמקד בכמה מחלקות הנכללות בניסוי המחשוב (מתו"ה) אשר הוכשרו ליישום הרפורמה והחלו להטמיעה. המחקר המלווה תוכנן להתבסס: על תיעוד עבודת הוועדות באמצעות מערכת המחשוב; על סקר טלפוני בקרב בעלי תפקידים במחלקות לשירותים חברתיים, בקרב חברי הוועדות ובקרב מדגם של הורים; על ראיונות עומק עם אנשי מקצוע רלוונטיים. המחקר המלווה תוכנן להתחיל בנובמבר 2008 ולהסתיים במאי 2010.

בפועל, רק בנובמבר 2010 התקשר משרד הרווחה עם מכון ברוקדייל בהסכם לביצוע המחקר המלווה. לפי לוח הזמנים המעודכן שצורף להסכם, היה על מכון ברוקדייל להגיש למשרד הרווחה דוח ביניים ביוני 2011 ודוח סופי במאי 2012, כלומר באיחור של שנתיים לעומת תאריך הסיום שצוין בהצעת המחקר.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, טרם הוגש דוח ביניים וממילא לא הוגש הדוח הסופי. באפריל 2012 מסרו נציגי השירות לילד ונוער למשרד מבקר המדינה, כי העיכוב בביצוע המחקר המלווה נבע מעיכוב בפיתוח המערכת הממוחשבת ובהטמעתה במחלקות הניסוי של מתו"ה כמפורט לעיל.

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי בשל עיכוב במחשוב ערכת הכלים נדחה מועד תחילת המחקר לינואר 2012. עוד מסר המשרד כי לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 2012, הוגש דוח הביניים של המחקר המלווה, וכי מועד הגשת הדוח הסופי נדחה לאוגוסט 2013. כמו כן ציין המשרד כי בשנת 2010 החל מחקר אקדמי בנושא "השפעת הרפורמה בוועדות לתכנון טיפול והערכה והשפעתה על תהליכי קבלת החלטות בוועדות", ותוצאות מחקר זה צפויות להתפרסם בשנת 2013.

מעיון בדוח הביניים שצורף לתשובה עולה כי הוא מבוסס על ראיונות עם 12 חברים בוועדות בשש מהמחלקות המשתתפות בניסוי מערכת המחשוב (מתו"ה), על ניתוח סיכומים שמתארים את ההטמעה במחלקות ועל שני פרוטוקולים בנושא. דוח הביניים אינו מבוסס לא על סקרים טלפוניים ולא על ניתוח נתונים ממוחשב, בניגוד לתכנון המקורי. בין היתר נכתב בדוח הביניים: יש קושי לגייס אנשי מקצוע מהקהילה לוועדות לתכנון, ומוצע לתת לוועדות מעמד חוקי כדי לסייע בגיוס; למרות ההכרה בחשיבות ערכת הכלים, התיעוד שבערכה מיושם באופן חלקי בלבד; קיימים קשיים בנוגע למערכת הממוחשבת ובפרט למבנה הכלים, כגון אורכם הרב ואי-התאמתם לצורכי העובדים הסוציאליים ולדרכי העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי העיכוב בתחילת המחקר המלווה, שמקורו כאמור בהיעדר תיעוד של עבודת הוועדות במערכת הממוחשבת, פוגע ביעדיו - לבחון את ביצוע השינויים המומלצים ואת תוצאותיהם, לשמש בסיס לשיפור יישומן של ההמלצות ולהציע שינויים ועדכונים בהן על פי הצורך. יתרה מכך, בהיעדר תוצרים סופיים של המחקר אין כיום בידי משרד הרווחה מידע מקיף שיאפשר למקבלי ההחלטות להעריך את התקדמות הרפורמה, את מידת השגת היעדים שנקבעו לה ואת השינויים שיש לעשות בה תוך כדי הפעלתה.



זה כעשר שנים מוביל משרד הרווחה באמצעות השירות לילד ונוער שינויים בתפיסתם ובארגונם של סדרי עבודת הוועדות כחלק מרפורמה בטיפול בילדים בסיכון, הכוללת גם המרת משאבים שהוקצו לפתרונות חוץ-ביתיים לטובת פיתוחם והרחבתם של השירותים בקהילה. אולם משרד הרווחה לא הכין תכנית רב-שנתית לביצוע הרפורמה ולוח הזמנים להשלמתה נדחה כמה פעמים. זאת ועוד, מרכיבים מהותיים שלה טרם יושמו, וחלקם עדיין לא הוטמעו בסדרי העבודה של הוועדות במחלקות לשירותים חברתיים.

כך למשל, טרם הושלמו ההליכים להסדרת פעולתן של הוועדות בחקיקה, וגם הוראת התע"ס הנוגעת לנושא זה טרם עודכנה. לא פותחו מנגנוני ערר למקרים של אי-הסכמה בין ההורים לבין הוועדות בעניין תכניות הטיפול, ובכללן תכניות להוצאת ילדים למסגרת חוץ-ביתית. משמעות הדבר היא פגיעה מובהקת בזכותן של משפחות שענייניהן נדונו בוועדות להשפיע על תכניות הטיפול שנקבעו ולהביא לידי בחינתן מחדש. טרם קודמה גם הקמתן של ועדות אזוריות, שנועדו למלא את תפקיד הוועדות לתכנון טיפול והערכה ביישובים קטנים, אף שכבר בשנת 2008 נתקבלו המשאבים הדרושים להקמתן. מלבד זאת, "מפגשי עמיתים" - פורומים של מרכזי ועדות לתכנון טיפול שקיימו המפקחים המחוזיים - היו פורומים חשובים להעשרה ולתמיכה, ולמרות זאת הם לא מוסדו ואינם מתקיימים כדבר שבשגרה.

התעכב פיתוחה של מערכת ממוחשבת שנועדה לייעל ולהבנות את תהליכי עבודתן של הוועדות וליצור מאגר מידע הכולל נתונים ברמה הארצית, והיא עדיין בשלבי פיתוח וניסוי. בעקבות זאת המחקר המלווה את תהליכי הרפורמה בוועדות, שאמור היה להתבסס על המערכת הממוחשבת, צפוי להסתיים רק באוגוסט 2013.

מהאמור לעיל עולה שמשרד הרווחה לא פעל כנדרש בכל הנוגע לקידום יישומם של כל מרכיבי הרפורמה, לפיתוח אמצעי בקרה יעילים עליה ולהערכת יישומם של תהליכי הרפורמה בוועדות לתכנון טיפול - על כל המשתמע מכך עקב רגישותן של הסוגיות העומדות לפתחן של הוועדות.

משרד הרווחה מסר בתשובותיו מדצמבר 2012 ומינואר 2013 כי מפקחת ארצית על הובלת הרפורמה בוועדות לתכנון טיפול החלה בעבודתה רק ביולי 2011, אבל לאור חשיבות הנושא הוחלט בשירות לילד ונוער לצאת לדרך ולקדם את הרפורמה בשנת 2008 בהתבסס על כוח האדם הקיים. עוד מסר משרד הרווחה כי בתקופה בה החלה הרפורמה בוועדות החל המשרד להפעיל במקביל מספר תכניות אסטרטגיות נוספות בתחום הקהילה, שדרשו ברובן הובלה ובחלקן מעורבות של הפיקוח הקהילתי.

משרד מבקר המדינה סבור כי נכונותו של השירות לילד ונוער במשרד הרווחה לפעול לקידום הרפורמה במסגרת כוח האדם הקיים היא חיובית אך לא סביר שהיעדרו של בעל תפקיד, ייחודי ככל שיהיה, יעכב את ביצוע הפעולות הנדרשות ליישום הרפורמה במשך שנים. זאת ועוד, גם במועד סיום הביקורת באוגוסט 2012, יותר משנה לאחר תחילת עבודתה של מפקחת ארצית לנושא הובלת הרפורמה בוועדות, טרם הושלמו רכיבים מהותיים של הרפורמה.

הפיקוח במחוזות משרד הרווחה על עבודת הוועדות לתכנון טיפול

בכל ארגון, ובכלל זה בשירות הציבורי, יש להפעיל מנגנוני בקרה כדי לוודא שהארגון ינוהל ניהול יעיל וחסכוני, שמדיניותו תיושם ושמטרותיו יושגו. משרד הרווחה מופקד על קביעת מדיניות הרווחה ומנחה מקצועית את המחלקות לשירותים חברתיים. המחלקות האלה מבצעות בפועל את ההתערבות ומקנות את הסיוע ואת הטיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם שבתחומן. משרד הרווחה אמור לפקח על ביצוע מדיניותו לפי הנחיותיו.

המסגרת הארגונית והמקצועית במשרד הרווחה שמטרתה לפקח על ביצוע מדיניות המשרד ויעדיו ברשויות המקומיות היא דרג המחוז. מתפקידיו: בחינה של ביצוע מדיניות המשרד בהתאם לנהלים ולמשאבים מתוך קביעת סדרי עדיפויות; פיקוח על תקינות פעולותיהן של מחלקות הרווחה ושל ארגונים המספקים שירותי רווחה; מתן שירותי הנחיה, ייעוץ, הדרכה והשתלמויות; ביצוע משותף צרכים מן השטח מול מדיניות והערכה שוטפת של נתונים; פיתוח יזמות חדשות; דאגה לקיום השירותים והעלאת איכותם.

השירות לילד ונוער אמור לפקח על ביצוע מדיניות משרד הרווחה בנוגע לילדים בסיכון באמצעות מפקחי הקהילה המחוזיים (להלן - מפקחי קהילה). תפקידם כולל, בין היתר, פיקוח על סדרי עבודתן של הוועדות.

לתהליכי הפיקוח על המחלקות לשירותים חברתיים חשיבות יתרה בעתות של שינויים מהותיים בתפישות ובתהליכי עבודה, כמו אלה שנדרשו בעקבות הרפורמה. הרפורמה, אשר שינתה את סדרי עבודת הוועדות, אפשרה בד בבד לבזר סמכויות לתכנון שירותים ממשרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים. ביזור הסמכויות חייב גם לשנות ולשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על עבודת המחלקות לשירותים חברתיים. מפקחי קהילה - בהיותם הזרוע המקשרת בין אנשי השדה לאנשי המטה והמופקדים על ליווי המחלקות והפיקוח עליהן - נדרשו למלא תפקידים חדשים. בין היתר נדרשו מהמפקחים: מעורבות ביישום הרפורמה ובהטמעתה במחלקות, אישור להמרת מכסות למסגרות חוץ-ביתיות במכסות לקהילה, אישור התכניות שתוכננו לילדים במסגרת היישובים ומעקב על מילוי ערכת הכלים לניהול הוועדות.

למילוי תפקידי הפיקוח החדשים הוקצו למחוזות בשנת 2008 תקני מפקחים נוספים - "מפקחי מתווה" - רף. תפקידם של אלה לסייע למפקחי קהילה בהטמעת הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, ובייחוד לפקח על ניסוי מערכת מתווה ועל "ניסוי רף קהילה" (ראו בהמשך) וללוות את המחלקות המשתתפות בו.³⁵

1. בביקורת נמצא כי למרות החשיבות שבבקרת התהליכים המקצועיים, ובייחוד בבקרת עבודתן של הוועדות, ולמרות רגישותן הרבה של ההחלטות בדבר עתיד הילד ומשפחתו, ככלל אין מפקחי קהילה מפקחים באופן שוטף ושיטתי על עבודת הוועדות: הם אינם מגיעים לדיוני הוועדות כדי לצפות בשיטות עבודתן ואינם אוספים נתונים כלליים על פעילותן, כגון על מספר דיוני הוועדות במחוז, על מספר הילדים שבענייניהם דנו הוועדות ועל מאפייניהם או על התפלגות תכניות הטיפול שעליהן החליטו הוועדות. מפקחי קהילה במחוזות אינם דורשים (ואינם מקבלים) דיווחים או סיכומים שנתיים בנושאים אלו. יתרה מכך, נמצא כי אף שתקנים למפקחי מתווה - רף הוקצו למשרד הרווחה כבר בשנת 2008, המשרד החל לאיישם ובהדרגה רק משנת 2011, ותפקידם מתמקד בליווי ובסיוע למחלקות המשתתפות בניסוי מערכת מתווה ורף קהילה.

35 תפקידים נוספים של מפקחי מתווה - רף: הדרכה על המערכות החדשות, הטמעת הכלים החדשים במחלקות והפקת דוחות שימוש במערכות הרף והמתווה.

בנסיבות אלה אין למחוזות ולמטה משרד הרווחה תמונת מצב מלאה ועדכנית על פעילות הוועדות ועל האופן שבו הטמיעו את הרפורמה. כמו כן אין בידי המפקחים מידע עדכני ומלא על הצרכים הטיפולים של ילדים בסיכון ברשויות המקומיות ברמת המחוז, מידע הנדרש לתכנון ולפיתוח של תכניות טיפול חדשות ולתגבורת של תכניות קיימות בקהילה. תכנון שאינו מיטבי עלול להביא לידי החלטות על תכנית טיפול הנובעות מהיעדר פתרונות מתאימים, ולא דווקא משום שהתכנית היא הפתרון הטוב ביותר לצרכיו.

בעקבות הביקורת ביקשו מחוזות השירות לילד ונוער מהמחלקות לשירותים חברתיים ביוני 2012 נתונים על הוועדות לשנת 2011. נתונים אלה נאספו ידנית ובאופן חלקי.

2. נמצא כי הבקרה המשותפת של השירות לילד ונוער עם תחום בכיר ארגון ומינהל ברשויות המקומיות במשרד הרווחה, שהחלה במחצית שנת 2009 ובוצעה ברובה בשנת 2010, היא הבקרה היחידה על פעילות הוועדות לתכנון שבוצעה בשנים האחרונות. את הבקרה המשותפת עשו מפקחי קהילה ומפקחי תחום בכיר ארגון ומינהל, והיא התמקדה בכמה נושאים, בהם עבודתן של הוועדות. בנושא זה הונחו המפקחים לבדוק את הטמעת הרפורמה בעבודת הוועדות ואת איוש המשרות החדשות שהוקצו בשנת 2008, ובעיקר את השאלה האם תוספת התקנים שהוקצתה לנושא הוועדות משמשת ליעדה.

בקרות אלה העלו ליקויים בעבודת הוועדות בנושאים כלהלן: שימוש בערכות הכלים כמפורט לעיל, הרכב הוועדות, הכנת הורים וילדים לדיוני הוועדות והשתתפותם בדיון, קביעת תכנית הטיפול בילד ובמשפחתו ומעקב על יישומה, דיוני מעקב על ילדים הנמצאים במסגרות חוץ-ביתיות (ראו להלן).

ואולם משרד מבקר המדינה העלה כי אף שהבקרה המשותפת נועדה לכלול את כל הרשויות המקומיות, במחוז הדרום לא נעשתה כל בקרה, ובמחוזות האחרים (חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים) נעשתה בקרה רק בחלק מהרשויות המקומיות. לא זו אף זו, מהמסמכים שהעביר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה הועלה כי בחלק מהרשויות נדגמו ונבדקו פרטנית שניים-שלושה תיקים של ילדים שנדרשו בוועדות, ואילו ברשויות אחרות לא נעשתה דגימה כזאת. בכל הנוגע לסדרי עבודת הוועדות לא נעשתה הבקרה באופן שיטתי - לא נקבעו שאלות בדיקה הנוגעות להרכב הוועדה, למספר הדיונים שהתקיימו ולמאפייני הילדים שנדרשו בהם, לאופן המעקב על החלטות הוועדה וכיוצא באלה. כמו כן לא נקבעה מתכונת אחידה לסיכום הממצאים, וכל מפקח מחוזי סיכם את הבקרה לפי ראות עיניו.

לפיכך אי-אפשר לנתח ניתוח שיטתי את תוצרי הבקרה ואת הליקויים שנתגלו במסגרתה או להשוות בין פעילות הוועדות במחוזות השונים, כדי להסיק מסקנות רוחב על סדרי עבודתן, לרבות כשלים וקשיים וכן נקודות חוזק והצלחה בעבודתן. לכן אין תמה שמשרד הרווחה לא סיכם את ממצאי הבקרה ולא ביצע תהליך של הפקת לקחים מהממצאים האלה.

משרד הרווחה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי הבקרה המשותפת נועדה לבדוק את תהליכי היישום של הרפורמה במחלקות עם תום תהליך ההכשרות שניתנו לעובדים וכן לסייע בהטמעתה. בבקרה המשותפת נבדקו כ-600 תיקים: המפקחים המחוזיים נדרשו למלא שאלון פיקוח מובנה בנוגע לשלושה מקרים בכל מחלקה, שנבחרו בצורה מדגמית, לסכם את הבקרה ולעקוב אחר תיקון הליקויים. בפועל לא סוכם הממצאים ברמה הארצית, ולכן תמונת המצב הארצית רק הוערכה. עוד מסר משרד הרווחה כי תכנית העבודה לשנת 2013 כוללת, בין היתר, בקרה על תהליכי קבלת ההחלטות בוועדות על ילדים בגיל הרך, "יחד עם זה גם בקרה זו תהיה ידנית ולכן מדגמית ומצומצמת במידע שיתקבל".

3. פיקוח באמצעות "רף קהילה": שיטת הרף³⁶ היא שיטה לפיקוח, להערכה ולמעקב שנועדה לשפר את איכות הטיפול, וזאת באמצעות שדרוג מערכת הבקרה והפיקוח והפיכתה לשיטתית, לאובייקטיבית ולאחידה. השיטה פועלת באופן מחזורי ומבוססת על מודל הבטחת איכות: איסוף נתונים, מתן משוב למפוקח ומעקב על תיקון ליקויים ועל הטמעת שינויים. במחצית הראשונה של 2012 החל השירות לילד ונוער בניסוי להטמעת "רף קהילה" ב-14 רשויות מקומיות³⁷. הניסוי כולל פיקוח על מסגרות טיפול בקהילה (מועדוניות, מעונות רב-תכליתיים ומרכזי הורים-ילדים) וכן פיקוח על עבודת הוועדות. במסגרת הניסוי על כל מפקח קהילה לצפות בשלושה דיונים של הוועדה, למלא דוח תצפית עליהם ולשוחח עם המשפחה ועם העובדים הסוציאליים הנוגעים בדבר.

נוכח העובדה שניסוי רף קהילה הוא בתחילתו, הרי שעוד להטמעתה של שיטה זו על משרד הרווחה לוודא שדרג המחוז יבצע את תפקידו כדבעי, ובכלל זה: יפקח על עבודת הוועדות, ינחה וידריך את מרכזיהן ויתכנן שירותים נדרשים על בסיס מידע עדכני ומלא בנוגע לצורכיהם של ילדים בסיכון במחוז. כל זאת כדי להבטיח כי הוועדות יפעלו בדרך המיטבית לטיפול בילדים שבסיכון ובמשפחותיהם.

יישום הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים

בדיוני הוועדות לתכנון טיפול מתקבלות החלטות חשובות לחיי הילד והמשפחה. החלטות אלו צריכות להתקבל מתוך שותפות מלאה של ההורים והילד ומתוך חשיבה מעמיקה ובדיקת אפשרויות הטיפול השונות. הוועדה מורכבת מאנשי מקצוע - מתוך המחלקה ומחוצה לה - כדי שהדיונים יהיו בראייה רב-מקצועית, רחבה, מעמיקה ומגוונת.

בעקבות החלטת מדיניות "עם הפנים לקהילה", שלווה בתגבור התקציב, הוקמו בקהילה שירותים רבים לצרכים שונים, ועובדי שירותי הטיפול הקיימים. במקביל, נדרשו המחלקות לשירותים חברתיים לשנות את סדרי עבודתן של הוועדות בהיבטים האלה: מילוי ערכת הכלים ועבודה על בסיס ערכה זו (לרבות תיעוד ומעקב), גיבוש צוות בין-מקצועי קבוע לוועדות, הכנת ההורים והילדים לקראת הדיונים בוועדות ושיתופם בתהליכי קבלת ההחלטות, בחינת חלופות טיפול מתוך העדפה (ככל האפשר) של פתרונות בקהילה על פני פתרונות חוץ-ביתיים ועוד.

משרד מבקר המדינה בדק בעשר רשויות מקומיות את סדרי עבודתן של הוועדות. במחלקות לשירותים חברתיים באופקים, בנס ציונה, במודיעין עילית, ברהט ובנשר כללה הבדיקה גם עיון בתיקיהן של 38 משפחות שעניינן נדון בוועדות, תיקים שנבחרו באקראי. משרד מבקר המדינה אסף נתונים על עבודת הוועדות גם מתרשומות שנעשו במסגרת הבקרה המשותפת. להלן הממצאים:

36 את שיטת הרף פיתח עבור משרד הרווחה מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

37 רשויות מקומיות אלה משתתפות גם בניסוי להפעלת מערכת מתו"ה.

הרכב הוועדה לתכנון טיפול

1. הרכב הוועדות לתכנון טיפול מבוסס על עקרון הגיוון והמקצועיות. מראיונות שנעשו עם אנשי מפתח במחקר ועדות החלטה³⁸ עלה שהוועדה צריכה לכלול קשת רחבה של אנשי מקצוע מתחומי הרווחה, החינוך, הבריאות ובריאות הנפש. לאנשי מקצוע אלה יש מידע חשוב על הילד ועל משפחתו ומומחיות בתחומם המקצועי שיש בה לסייע בפירוש ממצאים (כגון מבחן פסיכולוגי) ובקבלת החלטות. דיון בנוכחות מגוון רחב של אנשי מקצוע גם יכול לפתוח את הדיון לכיוונים שגורתיים פחות ולקבלת החלטות המשקפות צורות שונות של חשיבה. כמו כן השתתפותם של אנשי שירותים שמחוץ לרווחה עשויה להניעם לקבל אחריות על ההחלטה ולתרום למימושה.

עוד עיקרון שהרכב הוועדה מבוסס עליו הוא עקרון הקביעות בוועדה. במחקר צוין גם כי הייתה הסכמה בקרב המרואיינים שקביעותם של הנציגים מן השירותים האחרים תורמת במידה רבה להיכרות ולדינמיקה הנוצרות בוועדה, והודות לכך הם תורמים יותר ומוכנים לקבל חלק מהאחריות להחלטות ולביצוען.

למרות האמור לעיל, ממצאי המחקר העלו כי בכשליש מהוועדות לא השתתפו כלל אנשי מקצוע שאינם מתחום הרווחה, ובשליש נוסף נוכח רק נציג של שירות נוסף אחד. בלט היעדרם של משתתפים ממערכת החינוך בשיעור גבוה של הדיונים על ילדים בגילאי בית ספר, וכן בלט היעדרן של אחיות בריאות הציבור בכמהצית הדיונים על ילדים בגיל הרך. לפי המחקר, מצב זה נובע מקשיים ביחסי הגומלין בין השירותים ברשויות מסוימות, מהעומס הרב המוטל על אנשי המקצוע האחרים ומבעיות בתיאום ובקביעת זמנים.

בעקבות המחקר המליצה ועדת גילת שהרכב הוועדה יהיה קבוע, וגם ועדת היישום קבעה שהוועדה תתבסס על הרכב רב-מקצועי קבוע הכולל אנשי מקצוע משירותי הרווחה, החינוך והבריאות שאינם מעורבים בטיפול בילד ובהוריו. חברי הוועדה יהיו כלהלן: מרכז הוועדה; מדריך/ראש צוות מהמחלקה לשירותים חברתיים שאינו מעורב בטיפול במקרה³⁹; נציג שירותי החינוך⁴⁰; נציג שירותי הבריאות; עובד סוציאלי נוסף מהמחלקה שהוא בעל ניסיון בעבודה עם ילדים או עם בני נוער - אם הילד בן שש ומעלה, או מפקח מטעם השירות למען הילד - אם הילד בן שש ומטה. מטרת ההרכב המוצע היא, בין היתר, להבטיח את האובייקטיביות ואת המקצועיות בדיוני הוועדה, המחייבים צבירת ניסיון ופרספקטיבה.

מלבד המשתתפים הקבועים ייטלו חלק בדיוני הוועדה משתתפים אחרים שאינם קבועים המטפלים בילד ובהוריו⁴¹ מהמחלקה לשירותים חברתיים⁴² ומשירותים אחרים המעורבים בטיפול או נמצאים בקשר עם המשפחה (בית הספר, השירות הפסיכולוגי, שירותי הבריאות, משפחת אומנה, פנימייה וכדומה) ומומחים על פי זימון הוועדה (בכלל זה מפקחים מחוזיים וארציים). על פי בקשת ההורה או האפוטרופוס או הילד יוזמן משתתף מטעמו.

38 רמי בנבנישתי, טלל דולב ואמנון טימר, ועדות החלטה בישראל, ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן, דוח מסכם (2001).

39 במחלקות לשירותים חברתיים שיש בהן כמה צוותים.

40 איש השירות הפסיכולוגי, יועץ חינוכי, מורה או קצין ביקור סדיר.

41 ועדת היישום המליצה כי לפחות אחד מהמטפלים הישירים בילד ישתתף בדיון.

42 עו"ס המשפחה; מדריך/ראש צוות הממונה על עו"ס המשפחה; פקיד סעד - לפי העניין; עו"ס המתמחה בתחומי נוער וצעירים, נערו או סמים - לפי העניין; עובדים אחרים המעורבים בטיפול במשפחה: סומכת, רכזת מועדוניות וכדומה - לפי העניין.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בנושא זה יש שונות בין הרשויות המקומיות בהרכב הוועדות ובהיקף השתתפותם של אנשי המקצוע השונים, בעיקר בכל הנוגע לנציגים מחוץ למחלקה לשירותים חברתיים.

מפקחי השירות לילד ונוער במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב והמרכז ציינו כי השתתפות נציגים משירותי החינוך והבריאות בוועדות תלויה במידה רבה ביחסי העבודה ובמידת שיתוף הפעולה הקיים ברמה המקומית בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין אנשי המקצוע הספציפיים מהמשרדים האחרים. מפקחי השירות לילד ונוער במחוז המרכז ציינו כי הקושי העיקרי הוא לרתום לדיונים את אחיות בריאות הציבור.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הרכב הוועדות בעשר מחלקות לשירותים חברתיים. הבדיקה העלתה כי ב-14 מ-38 התיקים שנבדקו (כ-37%) לא השתתפו בדיוני הוועדות אנשי מקצוע מחוץ למחלקות לשירותים חברתיים. אשר לנציגות קבועה משירותי הבריאות - הבדיקה העלתה כי בחמש מהן (קריית גת, אופקים⁴³, יבנה, נס ציונה ומודיעין עילית) אין משתתפים בוועדות נציגים משירותי הבריאות. ברהט נמסר כי בדיוני 2011 שלחו לנציגות הבריאות מכתב בנוגע לאי-השתתפות בדיוני הוועדות, ומאז היא מגיעה אליהן לעתים. זאת ועוד, בכל המחלקות לשירותים חברתיים שבחן נעשתה הבדיקה, למעט המחלקה בנשר, צוין חסרונם של אנשי בריאות הנפש בוועדות, בעיקר בוועדות הנוגעות לבני נוער⁴⁴. אשר לנציגות משירותי החינוך - אמנם נמצא כי בכל המחלקות שנבדקו יש נציגות כאמור (קצין ביקור סדיר או נציג השירות הפסיכולוגי-חינוכי), אבל לא בכולן מדובר בנציגים קבועים⁴⁵. להלן דוגמאות :

(א) באוקטובר 2011 התכנסה ועדה לתכנון טיפול לדון בעניינו של קטין א', כבן 11. כפי העולה מחוות דעת פסיכולוגית שהוגשה לוועדה, הוא ילד בסיכון הסובל מהפרעה נפשית ונמצא לפעמים במצב פסיכוטי; יש לו הפרעות בתפיסה, בחשיבה ובשיפוט, ומשום כך אינו מבין מצבים חברתיים באופן המקובל; הוא חרד וסובל מדיכאון ומהתפרצויות זעם היות שאינו מצליח לווסת את דחפיו. למרות האמור לא השתתפו בוועדה - לא פסיכולוג, לא נציג בריאות הנפש ולא נציג מבית ספר, אלא אנשי רווחה בלבד. הוועדה החליטה, בין היתר, כי יש צורך בסידור הקטין בפנימייה טיפולית. חודשים מספר לאחר מכן, בפברואר 2012, לדרישת הפנימייה שאלה יועד הקטין, התכנסה בעניינו ועדת השמה של משרד החינוך, וזו קבעה כי הקטין ישולב במסגרת חינוך רגילה, שכן "על אף הקשיים, האבחון הפסיכולוגי והמצב המורכב ... מצליח לתפקד בבית הספר וברמת הכיתה". כחצי שנה לאחר מכן, במאי 2012, מילא בית הספר שאלון בנוגע לקטין, ולפיו מדובר בילד נעים וחביב, שמח ועליו, חברותי ואהוד על חבריו, ואין ניכרים בו סימנים למצוקה רגשית.

43 עיריית אופקים מסרה בתשובתה כי לאחר שהמחלקה לשירותים חברתיים פנתה בכתב במרץ 2012 למפקחת המחוזית של משרד הבריאות והסבירה כי השתתפותו של נציג מטעמה בדיוני הוועדות היא חיונית, החל הנציג להשתתף בהן.

44 מרכזות הוועדות באשקלון, ביבנה ובנס ציונה מסרו כי הם אינם מגיעים לדיוני הוועדות בשל עומס עבודה ומספקים בשליחת מידע/דוח פסיכיאטרי בכתב. מרכזות הוועדה באשקלון ציינו כי הדוחות לקוניים, וקשה להיעזר בהם. המחלקה בנס ציונה מסרה כי אם הילד שעניינו נדון בוועדה מטופל בבית החולים לבריאות הנפש, חברי הוועדה וההורים מגיעים לבית החולים, ושם מתקיימת ישיבת הוועדה.

45 באשקלון, באופקים, ברהט וברחובות אין נציגים קבועים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי מקרה זה ממחיש עד כמה חשובה השתתפותו של צוות רב-מקצועי בוועדה, כדי לקבל את מלוא המידע הרלוונטי על הילד ועל משפחתו. לו השתתף נציג בית הספר בדיון הוועדה באוקטובר 2011, היה קרוב לוודאי שופך אור על תפקודו של הקטין במסגרת הלימודית. השתתפותם של נציגים שמחוץ לרווחה שיש להם מידע חשוב על תפקודו של הקטין חשובה ביתר שאת כאשר על הפרק עומדת הצעה להוציא קטין למסגרת חוץ-ביתית, וזאת לנוכח השפעותיה על הקטין ועל משפחתו.

(ב) בפברואר 2012 התכנסה ועדה לדיון חוזר בעניינם של שני אחים - קטין ב' כבן שבעה חודשים וקטינה ג', כבת 11⁴⁶. הוריהם של הקטינים נכים: אביהם פגוע נפש, ואמם סובלת ממחלה גנטית הגורמת לקשיי התפתחות פיזיים וקוגניטיביים. בני המשפחה מתגוררים בבית אמו הקשישה של האב, שכיום היא סיעודית, ועמם גרים גם שני אחי האב, גם הם פגועי נפש. הקטינה סובלת מהמחלה הגנטית שממנה סובלת אמה. מהדוח שהכין עו"ס בית הספר לקראת דיון הוועדה עולה כי הקטינה מתפקדת ברמה נמוכה מאוד בתחומי הלמידה השונים, בוכה לעתים קרובות ללא פרופורציה לאירוע, ונראה שהיא חווה בבית אלימות מילולית ופיזית. עוד עולה ממכתב העו"ס כי הבית אינו מתאים לגידול פעוט - הוא מוזנח ומלוכלך, ויש בו מפגעי בטיחות. מפרוטוקול הדיון עולה כי תנאי ההיגיינה בבית ירודים, ויש בו מריבות קולניות רבות. הוועדה החליטה, בין היתר, כי יש לסדר את הקטין ב' במעון ולאבחן את הקטינה ג' בשירות למפגר. נמצא כי הדיון בוועדה נעשה בהרכב חלקי ולא השתתפו בו אנשי מקצוע מתחום החינוך או בריאות הנפש. כמו כן, אף שנדון גם עניינו של הפעוט, לא השתתפה בדיון מפקחת מהשירות למען הילד. יצוין עוד כי למרות החלטות הוועדה, נכון למועד הביקורת טרם אובחנה הקטינה ג', והקטין ב' טרם שובץ במעון.

(ג) בנובמבר 2011 התכנסה ועדה לדיון חוזר בעניינם של שישה קטינים בני משפחת ד'⁴⁷. מהמסמכים בתיק המשפחה עולה כי הקטינות משוטטות ללא השגחה ומתוך סיכון עצמי, בבית קיימת אלימות פיזית ומילולית וגם הזנחה עד כדי סיכון הקטינים. הוועדה החליטה, בין היתר: לפנות למשטרה בבקשה לבצע חקירת ילדים בעניין החשד לאלימות כלפיהם; לסדר את הילדים בסידור חוץ-ביתי מאחר שכל הניסיונות שנעשו בקהילה לא צלחו והילדים עדיין בסיכון, כמה מהם ללא השגחה; לפנות למסגרות החינוך שבהן הילדים לומדים ולבקש דיווחים עליהם; בדיון השתתפו אנשי הרווחה בלבד. מאחר שהמלצות הוועדה לא יצאו אל הפועל, נערך במאי 2012 דיון נוסף בעניינם. הוועדה החליטה: להכניס סומכת לבית המשפחה, להדריך את ההורים במסגרת טיפולית המקובלת עליהם ולחייבם להשגיח על הילדים ולהפסיק את האלימות כלפיהם. עוד הוחלט כי אם ההורים לא יעמדו בתכנית הטיפול, יש לבדוק עבורם מסגרות חוץ-ביתיות ולפנות לבית המשפט כדי שיכריע בעניינם. גם בישיבה זו נכחו אנשי הרווחה בלבד.

גם בבקורות המשותפות נמצא, ב-30 מהתרשומות שבהן צוין ההרכב הקבוע של הוועדה, כי המחלקות לשירותים חברתיים מתקשות לגייס נציגים מתחום החינוך ובעיקר מתחום הבריאות

46 בעניינה של הקטינה התקיימו שלושה דיונים קודמים: ביוני 2009, ביולי 2009 ובנובמבר 2011, ובעניינה של הקטין התקיים דיון אחד קודם בנובמבר 2011.

47 דיונים קודמים בעניין הקטינים התקיימו בינואר 2010, באוקטובר 2010 ובמאי 2011. בדיונים אלה נעשו ניסיונות למצוא פתרונות לקטינים במסגרת הקהילה, פתרונות המחייבים מתן הדרכה להורים והשגחה על הילדים, כדוגמת צהרונים, מרכז הורים-ילדים, אומנה יומית וכדומה. מהמסמכים בתיק עולה כי האם לא שיתפה פעולה עם הרווחה, ולכן הניסיונות לטיפול בקהילה לא צלחו.

להשתתפות קבועה בוועדות. רק בשש מחלקות לשירותים חברתיים צוינה השתתפותו של נציג מתחום הבריאות⁴⁸. להלן דוגמאות:

בתרשומת מהבקרה המשותפת באפרת שנעשתה ב-2012 צוין שהמגמה במחלקה לשירותים חברתיים ביישוב היא לצמצם את מספר הדיונים מאחר שהם מתקשים לגייס נציגים ממקצועות אחרים; בתרשומת מהבקרה המשותפת בבית אל נכתב כי לעתים יש מחסור באנשי צוות מקצועיים בוועדה, ולפיכך המחלקה מעוניינת בוועדה ניידת; בתרשומות מהבקרות המשותפות בבית"ר עילית, במטה בנימין, באלכין, בשפיר ובהר חברון צוין שאין חברים קבועים בוועדה מחוץ למחלקה לשירותים חברתיים.

3. אשר לנציגות הקבועה של אנשי צוות מהמחלקה לשירותים חברתיים שאינם מעורבים בטיפול בילד ובהוריו - גם בעניין זה נמצא כי לרוב אין נוכחות של איש צוות קבוע כנדרש, חוץ ממרכז הוועדה, והנציגים מתחלפים לפי המקרה (העובד הסוציאלי המטפל בילד ו/או במשפחה, ראש הצוות ולעתים פקיד הסעד לחוק נוער המעורבים בטיפול). זאת ועוד, מרכזות הוועדות בקריית גת, ברהט⁴⁹ ובנס ציונה⁵⁰ ציינו כי מפקחת השירות למען הילד אינה משתתפת בקביעות בדיונים על ילדים בגיל הרך.

ועדת היישום קבעה כי המלצות הוועדה לתכנון טיפול יהיו תקפות, אם בדיון השתתפו מרכז הוועדה ולפחות שניים מן החברים הקבועים הנוספים. בדיקת פרוטוקולים של דיוני הוועדות לתכנון טיפול באופקים העלתה כי פעמים התקיים הדיון בהרכב של שלושה אנשי צוות מהמחלקה לשירותים חברתיים בלבד, שניים מהם - העובדת הסוציאלית וראש הצוות - אינם חברים קבועים בוועדה לתכנון טיפול; יתרה מזו, בדיונים האלה החליטה הוועדה לתכנון טיפול, בהרכב חסר כאמור, על השמתם של הקטינים במסגרות חוץ-ביתיות. הדעת נותנת כי דיונים בהשתתפות מגוון רחב יותר של אנשי מקצוע שאינם מעורבים בטיפול בקטינים אלו היו מאפשרים ראייה רחבה יותר של מורכבות צורכיהם של הקטינים.

בדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי יתקיים דיון עם הפיקוח המחוזי ועם צוות המחלקה לשירותים חברתיים באופקים, כדי לגבש תכנית לקידום עקרונות הרפורמה בוועדות. במסגרת זו יישקל מימון (במסגרת תקציב הכשרות) של כניסת אנשי מקצוע מומחים לקידום נושאים הקשורים בעבודת הוועדה במחלקה.

לעניין הרכב הוועדות מסר משרד הרווחה בתשובתו כי הוועדות פועלות לפי הוראת התע"ס, המגדירה הרכב קבוע של חברים. מאחר שהתע"ס אינו מחייב את שירותי החינוך והבריאות, אין דרך לכפות על אנשיהם נוכחות בוועדות, אלא בחקיקה ובתקינה. עוד צוין כי המכשול העיקרי הוא היעדר תקצוב ותקנון של המשרדים האמורים לנושא זה.

- 48 בראש העין צוין כי בדרך כלל משתתף נציג הבריאות; ברמת גן משתתף נציג הבריאות בקביעות בוועדות לגיל הרך; בקריית מלאכי ובמחלקה לשירותים חברתיים "אפיקים" בתל אביב משתתף נציג באופן קבוע; במחלקה לשירותים חברתיים מיר"ן באשדוד מזמינים נציג בריאות רק אם הדבר רלוונטי למקרה הנדון; ובבית שמש משתתף נציג מתחום בריאות הנפש.
- 49 עיריית רהט מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "לא הייתה נציגות בוועדות לשירות למען הילד וזאת למרות ההזמנות החוזרות לכך".
- 50 במועד הביקורת חידשה מפקחת השירות למען הילד בנס ציונה את השתתפותה בדיוני הוועדה לאחר היעדרות ממושכת מהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי הבעייתיות בגיבוש הרכב רב-מקצועי קבוע לדיוני הוועדות הייתה ידועה למשרד לפני כעשר שנים בעקבות ממצאי המחקר על "ועדות ההחלטה"; בעיה זו הלכה והתעצמה נוכח התרבות דיוני הוועדות לתכנון טיפול בשנים האחרונות. למרות זאת, מאז ועד למועד הביקורת לא נקט המשרד צעדים מעשיים לוודא כי הוועדות ידונו בילדים בסיכון בהרכב רב-מקצועי קבוע. מאחר שהשירות לילד ונוער אינו מרכז מידע בדבר הרכב הוועדות, אין לדעת אם המצב השתנה מאז המחקר, ואולם מסיכום הבקרה המשותפת ומבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהמחלקות לשירותים חברתיים עדיין מתקשות לגבש הרכב קבוע ורב-מקצועי לוועדות. במצב זה עולה החשש כי תהליכי קבלת ההחלטות בוועדות לתכנון טיפול אינם מיטביים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השירות לילד ונוער לרכז את המידע הנוגע להרכבי הוועדות, כדי לקבל תמונת מצב מלאה על שיעור הדיונים המתקיימים בהרכב שאינו עומד בדרישות ועדת היישום ועל הסיבות לכך. בהמשך על משרד הרווחה לבחון, בשיתוף משרד החינוך ומשרד הבריאות, אלו פעולות יאפשרו לנציגיהם להיות שותפים פעילים ותורמים יותר לתהליכי קבלת ההחלטות, ובכללן הסדרת מעמדן של הוועדות בחקיקה כפי שנאמר לעיל.

הכנת ההורים להשתתפות בדיוני הוועדה לתכנון טיפול

אחד העקרונות החשובים שעמדו בבסיס הרפורמה הוא זכותם של ההורים להיות מעורבים ושותפים בהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לילדם שבסיכון, כדי לנסות ולגבש במשותף דרך התערבות שתספק את צורכי הילד והמשפחה ותבטיח את שלומו ואת רווחתו. שותפות זו אמורה להיות מושגת בראש ובראשונה באמצעות השתתפות ההורים בדיוני הוועדה לתכנון טיפול. במסמך החלטות ועדת היישום מאפריל 2004 נקבעה זכותם העקרונית של ההורים להשתתף בדיוני הוועדה לתכנון טיפול ולהציע בה תכניות טיפול משלהם, והוגדרו המקרים החריגים שבהם לא ישתתפו ההורים (אם קיים חשש שנוכחותם תפגע בטובת הילד). כמו כן קבעה ועדת היישום הנחיות מפורטות בנושא השתתפות הורים בדיוני הוועדה לתכנון טיפול, לרבות אופן הזמנתם, החובה לתעד את הסיבות לקיום דיון בהיעדרם וזכותם לקבל תיעוד של המלצות הוועדה ושל נימוקיה.

כדי לוודא כי השתתפות ההורים בדיוני הוועדה תהיה מועילה, נדרש העובד הסוציאלי של המשפחה לקיים עמם פגישת הכנה לקראת הדיון ולתעד את ההכנה בטופס שנועד לכך בערכת הכלים. בפגישת ההכנה ההורים מקבלים מידע על הסיבות לכינוס הוועדה, על קשייו של הילד, על הפתרונות האפשריים, על דרך ניהול הדיון בוועדה ועל אנשי המקצוע המשתתפים בה. העובד הסוציאלי מסביר להורים את הזכות ואת החשיבות שבהבעת עמדתם והצעותיהם לפני חברי הוועדה ומציין את זכותם להזמין לדיון אנשים מטעמם⁵¹.

בביקורת נמצא כי בנושא השתתפות ההורים בדיוני הוועדות חל שינוי ניכר בעקבות הרפורמה, וכיום ברוב המוחלט של המקרים ההורים מוזמנים לדיונים ומשתתפים בהם.

עם זאת ולמרות החשיבות שבהכנת ההורים לדיון בוועדה, מצאה הביקורת כי נושא הכנתם לא הוטמע כדבעי. אמנם במחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו נמסר לביקורת כי בדרך כלל מתקיימות פגישות הכנה עם ההורים לקראת דיוני הוועדה, אך בתיקים שבדק משרד מבקר המדינה

51 ערכת הכלים כוללת "דף הסבר להורים המוזמנים לוועדה לתכנון טיפול והערכה".

לא נמצאו אסמכתאות לכך, כלומר לא נמצא שהעובד הסוציאלי מילא את הטופס הייעודי להכנת ההורים המופיע בערכת הכלים או שהפגישה תועדה באופן אחר. לפיכך אין לדעת האם התקיימה פגישת הכנה, האם נעשתה לפי ההנחיות, ובעיקר: האם סופק להורים מידע מלא לקראת דיון הוועדה והוסברה להם החשיבות שבהבעת עמדתם בדיון. גם בבקרה המשותפת נמצאו תיקים ללא מסמכים המתעדים פגישות הכנה, אם משום שלא התקיימו פגישות הכנה במקרים אלו ואם משום שהן לא תועדו, אף שהתקיימו. עוד נמצא בבקרה המשותפת כי בחלק מן התיקים אין מסמכים המתעדים את הסיבה לקיום דיון ללא נוכחות הורה הילד או הוריו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי נוכח חשיבות ההכנה המוקדמת של ההורים לדיון צריך השירות לילד ונוער, באמצעות המפקחים המחוזיים, להטמיע בעובדים הסוציאליים שעליהם להכין את ההורים לדיוני הוועדה ולתעד זאת כנדרש.

בדצמבר 2012 מסר משרד הרווחה כי במהלך 2013 צפויה להיפתח הכשרה ייעודית לעובדים סוציאליים המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם, אשר תכלול את נושא השותפות עם ההורים ואת תהליך ההכנה לדיוני הוועדה.

השתתפות ילדים בדיוני הוועדה לתכנון טיפול

בהחלטות ועדת היישום מאפריל 2004 נכתב כי "האמנה לזכויות הילד מבקשת להבטיח את זכותם של ילדים המסוגלים לכך להביע את דעתם בחופשיות, בכל עניין הנוגע להם, תוך מתן משקל ראוי לדעותיהם בהתאם לגילם ולכישוריהם המתפתחים". בהמשך לכך קבעה ועדת היישום של כלל ילד תינתן ההזדמנות להביע את רצונו, את רגשותיו, את דעותיו ואת עמדתו בנוגע לדיון בוועדה ולתכנית הטיפול המתוכננת עבורו.

ועדת היישום קבעה כללים מנחים לשמיעת ילדים בדיוני הוועדות לתכנון טיפול: ילדים עד גיל 12 - בדרך כלל ישוחחו ביחידות עם העובד הסוציאלי המטפל או עם מרכז הוועדה, ודבריהם יתועדו (ככל האפשר כלשונם) ויובאו לפני הוועדה; ילדים בני 12 ומעלה - בדרך כלל יוזמנו לדיוני הוועדה, והם ישתתפו אם להשתתף בדיון ולהשמיע את דבריהם לפני חבריה באופן ישיר. ילד שהוזמן להשמיע את דבריו לפני הוועדה יעבור תהליך הכנה בידי העובד הסוציאלי המטפל. אם החליט מרכז הוועדה שלא לאפשר לילד בן 12 ומעלה להשתתף בדיוניה, עליו לנמק את החלטותיו בכתב⁵².

ב-19 מתוך 38 התיקים שנבדקו באקראי עסקו הדיונים בוועדות בקטינים מגיל 12 ומעלה, אך רק בתשעה מהם נכחו הקטינים בדיונים. מתוך עשרת התיקים שבהם לא נכחו הילדים בדיונים: בשני מקרים נכתבו בפרוטוקולים הסיבות לאי-השתתפותם⁵³, ואילו בשמונת התיקים האחרים לא ניתנו הנימוקים לכך. זאת ועוד, מרכזי ועדה אחדים הדגישו שיש צורך להדריך את אנשי המקצוע הרלוונטיים (העובד הסוציאלי, המדריך או ראש הצוות ומרכז הוועדה) בנושא השתתפותם של ילדים בדיוני הוועדות והכנתם לדיונים, שכן בנוכחותם הדיון הוא רגיש ומורכב יותר.

52 אגף הסיוע המשפטי במשרד המשפטים ממנה, בין היתר על פי החלטות שיפוטיות, עורכי דין המייצגים קטינים בהליכים אזרחיים. עורך דין שמונה למייצג של הקטין רשאי לייצגו גם בדיוני הוועדה בענייניו של הקטין.

53 במקרה אחד צוין שהנערה סירבה להגיע, ובמקרה אחר נרשם: "בשל המצב הנער לא מתאים".

המחלקה בנס ציונה מסרה בתשובתה כי יש מקרים שבהם מתקבלת החלטה שלא לזמן את הילד לוועדה. במקרים אלו העובד הסוציאלי של המשפחה נפגש עם הילד לפני מועד הדיון, כדי לאפשר לו להשמיע את עמדתו בדיון גם אם אינו נוכח בו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרים אלו יש לתעד בפרוטוקול את הנימוקים לאי-השתתפות הילד בדיון.

מהאמור לעיל עולה כי נראה שהשתתפות ילדים בדיוני הוועדות שכיחה פחות מהשתתפות ההורים בהם. שיתופם של בני 12 ומעלה בדיוני הוועדות הוא חלקי ושלא כהשתתפות ההורים, הנושא טרם הוטמע במלואו במחלקות לשירותים חברתיים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי היעדר המיומנות של אנשי המקצוע בשיתוף ילדים בדיוני הוועדות עלול להיות חסם בפני הטמעת הנושא, ולפיכך על השירות לילד ונוער לתגבר את ההדרכה בנושא זה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי טיוטת התע"ס החדשה כוללת נהלים לשיתוף ילדים בתהליכי ההכנה לדיון ובדיון עצמו. נוסף לכך, בקורסי ההכשרה למרכזי הוועדות מושם דגש בנושא שותפות ילדים. כמו כן ייאספו מידע ממרכזי הוועדות על צורכיהם בנושא, ומידע זה יובא בחשבון בתכנון הכשרתם בשנת 2013.

גיבוש תכנית הטיפול במשפחה

במסגרת הרפורמה נקבעו כללים לניהול הדיון ולתיעודו. בין היתר, הדיון בוועדה אמור לכלול תהליך של בירור הצרכים - התחומים שבהם יש צורך בעזרה לילד ולמשפחתו⁵⁴, דיון בחלופות הקיימות לסיפוק הצרכים⁵⁵ וגיבוש תכנית הטיפול בילד ובהורים. על מרכז הוועדה לתעד את מהלך הדיון על כל חלקיו בכלי תיעוד הדיון - טופס שפותח לערכת הכלים.

1. במרבית המחלקות לשירותים חברתיים שנבדקו ציינו מרכזי הוועדות כי אינם ממלאים את טופס תיעוד הדיון בעיקר בשל הקושי למלאו על רכיביו השונים תוך כדי ניהול הדיון. לפיכך הם רושמים פרוטוקול של עיקרי הדיון⁵⁶.

2. כאמור, על הוועדה לגבש תכנית טיפול לילד ולמשפחתו. מפרוטוקולים של דיוני ועדות שבדק משרד מבקר המדינה ומתיקים שנבדקו במסגרת הבקרה המשותפת נמצא כי הוועדות לא הקפידו לקבוע בכל מקרה תכנית טיפול להורים כדי לסייע להם ולחזקם, במקביל לתכנית הטיפול שנקבעה לקטין. תכנית כזו חשובה בייחוד אם הוחלט להוציא את הקטין למסגרת חוץ-ביתית. לפי

54 תחומי העזרה לילד - הגנה וביטחון פיזי, טיפול יומיומי, פיתוח מיומנויות לימוד ועוד; תחומי העזרה להורים - הענקת טיפול יומיומי לילד, למידת דרכי התמודדות עם התנהגותו, סיוע בסיפוק צרכיו הרגשיים ועוד.

55 בדף ההנחיות למרכז הוועדה המצוי בערכת הכלים מצוין שיש להביא בחשבון את השירותים הקיימים ביישוב, את העדפות המשפחה והילדים, את ההצלחות או אי-ההצלחות הקודמות במתן פתרונות מסוימים למשפחה וגם את העלויות של הפתרונות החלופיים.

56 מרכזת הוועדה בראש העין ציינה כי היא ממלאת את הטופס וכן מסכמת את ההחלטות העיקריות שהתקבלו, אך בשל מורכבותו וחוסר היכולת למלא אותו "בזמן אמת" היא משלימה את הטופס לאחר הדיון על בסיס הפרוטוקול שנכתב במהלך הדיון. גם מרכזת הוועדה ברחובות רושמת את עיקרי הדברים שעולים בדיון במהלכו וממלאת את החלק "ניהול הדיון" של ערכת הכלים לאחר הדיון.

הוראת התע"ס⁵⁷, ילד הנמצא במסגרת חוץ-ביתית מוסיף להיות חלק ממשפחתו ולהשתייך לה, ויש לעשות הכול כדי להבטיח את התנאים שיאפשרו לו לשוב לחיקה. לפיכך החלטה על סידור חוץ-ביתי לילד מחייבת לקבוע תכנית טיפול גם למשפחתו, כדי לשקם את בני המשפחה ולאחדם מחדש.

בבקרה המשותפת ברעננה צוין בארבעה תיקים שנבדקו שלא נקבעה תכנית טיפול להורים; בכל אחת מהבקורות בטייבה, בטירה ובאשדוד (מיר"ן) צוין בשני תיקים כי לא נקבעה תכנית טיפול להורים; בכל אחת מהבקורות בכוכב יאיר, במכבים-רעות, בנתניה, בתל אביב (לב העיר), בחבל מודיעין ובמטה יהודה צוין הדבר בתיק אחד. גם בקלנסואה צוין בתיק אחד שלא נקבעה תכנית להורים, ובתיק אחד נרשמה תכנית טיפול חלקית. בבקרה בגבעת שמואל צוין בתיק אחד שלא נעשתה תכנית טיפול לחיזוק קשרי הורים-ילדים בעקבות הסידור החוץ-ביתי, ובבקרה באבן יהודה הודגש כי "חשוב לציין את המענים שינתנו להורים מלבד אלו של הילדים".

מבדיקת 38 התיקים נמצא כי רק ב-18 מהם (כ-47%) צוינה תכנית טיפול להורים.

עריית אופקים מסרה בתשובתה כי התכניות להורים נדונות בדרך כלל במסגרת הליוי השוטף שניתן למשפחה ולא תמיד נדונות במסגרת הוועדה לתכנון טיפול. ואילו עיריית נס ציונה מסרה כי קיימות תכניות להורים, אך הן אינן מתועדות בטופס הייעודי לכך. עוד ציינה עיריית נס ציונה כי היות שהיא משתתפת בניסוי החלון למערכת מתו"ה, יתועדו תכניות הטיפול להורים במערכת הממוחשבת.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי בהכשרות למרכזי הוועדות מושם דגש באופן בנייתה של תכנית טיפול מערכתית ומדידתה, ובהכשרות במחלקות ניתן ידע תאורטי ויישומי לעבודה עם ההורים. עוד ציין המשרד כי השלמת הטמעתה של המערכת הממוחשבת במחלקות תאפשר למפקחים המחוזיים לבצע תהליכי בקרה על תכניות הטיפול שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חיוני לגבש את תכנית הטיפול בהורים במהלך דיון הוועדה לתכנון טיפול משום שהיא נקבעת במסגרת רב-מקצועית, כחלק בלתי נפרד מתכנית הטיפול בילד ומתוך גיוס ההורים המשתתפים בדיון לשיתוף פעולה ביישומה. זאת ועוד, תיעוד התכנית חיוני לקיום מעקב מסודר על יישומה. לעניין תשובת משרד הרווחה, הטמעת המערכת הממוחשבת תושלם לפי לוח הזמנים שקבע המשרד רק בשנת 2015, לפיכך ראוי לבחון אמצעי בקרה שניתן ליישם לאלתר.

מעקב על ביצוע החלטות

צוות היישום החליט כי לאחר קביעת תכנית הטיפול לילדים ולמשפחתם תעקוב הוועדה לתכנון טיפול אחר ביצוע החלטותיה בעניין תכנית הטיפול ותבדוק את תפקוד הילד ומשפחתו במסגרת הטיפולית שנקבעה, כדי לקבל החלטות מעודכנות בעניינו.

לפי החלטות צוות היישום, הוועדה לתכנון טיפול תמנה אחראי למעקב על יישום תכנית הטיפול (בדרך כלל העובד הסוציאלי של המשפחה); מעקב זה ייעשה כעבור שלושה חודשים ממועד גיבוש התכנית⁵⁸; הוועדה תקיים מעקב על כל ילד בתום שנה מהדיון הראשון, ועל ילדים עד גיל שש - אחת לחצי שנה לפחות; אם תכנית הטיפול לא יושמה ונדרשים שינויים מהותיים בה, תכנס הוועדה

57 תע"ס 8.17 "הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות, לטיפול בהם ולפיקוח עליהם".

58 האחראי למעקב יתעד אותו וידווח עליו למרכז הוועדה.

לדיון נוסף; ילד בסידור חוץ-ביתי (פנימייה או אומנה): הוועדה תמשיך לעקוב לפחות אחת לשנה כל עוד הילד נמצא מחוץ לבית, ולפחות שנה לאחר החזרתו הביתה; ילד המסודר בקהילה: הוועדה תקבע את מועדי המעקב ותמליץ על מועד סיומו וחזרת הילד למסלול טיפול רגיל לפי יישום תכנית הטיפול והתקדמותה. מועדי המעקב יירשמו כחלק מהמלצות הוועדה. מלבד זאת קבע צוות היישום כי דיון חוזר של הוועדה לתכנון טיפול על מצב הילדים וההורים יתקיים בתכיפות שתקבע על פי המצב: ככלל - אחת לשנה לפחות; אם לדעת הוועדה יש צורך - במועד מוקדם יותר; כשיש צורך בשינוי מהותי בתכנית הטיפול (בעקבות היעדר יישום, שינוי במצב, חזרת אחד הצדדים מהסכמתו לתכנית וכדומה); אשר לילדים עד גיל שש - ייקבעו מועדים תכופים יותר לפי שיקול דעת הוועדה.

מרכז הוועדה, אף שאינו מחויב לבצע את המעקב בפועל, נושא באחריות הכוללת לנהל את התהליך באמצעות ערכת הכלים משלב ההכנה עד שלב המעקב.

1. בביקורת הועלה כי נושא המעקב על ביצוע ההחלטות, בייחוד באמצעות הדיון החוזר, אינו מוטמע כראוי. כפועל יוצא נמצאו מקרים שבהם לא בוצעו החלטות הוועדה לתכנון טיפול תקופה ארוכה, והטיפול בילדים היה לקוי. להלן דוגמאות:

(א) ביוני 2010 התכנסה ועדה לדון בעניינו של הקטין י', כבן 11, בעל פיגור קל, שנהג באלימות כלפי עצמו וכלפי סביבתו. בין היתר עלה החשש שמא יפגע בעצמו ובאחיו הקטן. בסיכום ישיבת הוועדה צוין כי מדובר בילד בסיכון גבוה, ומצבו מעורר דאגה. בנסיבות אלה החליטה הוועדה כי יש להכניס את הנער למרכז חירום כדי להגן עליו, לאבחן אותו אבחון מקיף ולבנות עבורו תכנית טיפול. למרות זאת רק בדצמבר 2011, כשנה וחצי לאחר קבלת ההחלטה בוועדה, נקלט הקטין במרכז חירום מכוח צו ביניים של בית המשפט לנוער. הוועדה לא דנה דיון חוזר בעניינו במהלך כל התקופה מאז הדיון הראשון, שלא על פי הנהלים ועל אף הדיווחים מבית ספרו על החמרה במצבו. כך למשל דווח כי הקטין ניפץ בקבוק על ראשו, חתך את עצמו בזכוכית, עקר אחת משיניו, הכה ילדים ואף תקף מינית את בת כיתתו. גם האם דיווחה על התנהגות אלימה בבית, כמו ניפוח חלונות ושבירת חפצים.

מתשובת הרשות המקומית שבה מתגורר הקטין עולה כי הוא לא נקלט במרכז חירום ונשאר בקהילה בהיעדר מקום, וכי בהיעדר פתרונות מתאימים בקהילה "לא ראינו לנכון לדון במקרה שוב במסגרת ועדה (במהלך ההמתנה למרכז חירום). יחד עם זאת המשפחה והילד טופלו באופן אינטנסיבי בידי המחלקה".

(ב) בפברואר 2011 נדון בוועדה עניינו של הקטין י"א, כבן 10. הוועדה החליטה כי "יש נזקקות דחופה להוצאת הנער מהבית למרכז חירום לצורך אבחון מקיף והגנה", שכן דווח שהקטין חשוף בבית לעיסוקה של אמו בזנות, נפגע מינית, מפגין התנהגות מינית חריגה ואלימות בלתי נשלטת בבית הספר ומתעלל בבעלי חיים. למרות הצורך הבהול להוציאו למרכז חירום, נקלט שם הנער מכוח צו רק במאי 2011, כחודשיים וחצי לאחר קבלת ההחלטה. עד לאותו מועד הוא נשאר בביתו, חשוף לסכנות ונטול הגנה. לא זו אף זו, מאז הדיון בפברואר 2011 ועד סיום הביקורת ביולי 2012 לא דנה הוועדה דיון חוזר בעניינו.

לדעת משרד מבקר המדינה, עיכוב של שנה וחצי עד לביצוע תכנית טיפול אינו סביר בשום מקרה, ולחלוטין אינו מתקבל על הדעת כשמדובר במצב חירום הדורש השמה דחופה של קטין במרכז חירום, כמו במקרה של הקטין י'. בנסיבות קיצוניות המחייבות פעולות חירום מידיות, אף עיכוב של כחודשיים וחצי, כמו בעניינו של הקטין י"א, אינו סביר.

הרשות המקומית שבה מתגורר הקטין השיבה כי פרק הזמן עד להשמת הקטין במרכז החירום הוא "פרק זמן סביר בהתחשב במס' המקומות המוגבל במרכזי החירום". כמו כן ציינה הרשות המקומית בתשובתה כי אין ביישוב חלופות טיפול המתאימות למצבו המורכב של הילד.

משרד מבקר המדינה סבור כי משהוכהר שאי-אפשר לבצע לאלתר את התכנית הטיפולית שגובשה - השמה במרכז חירום - ובהיעדר חלופות טיפוליות מתאימות ביישוב, חובה היה על הוועדה להתכנס לדיון נוסף ולבחון בראייה רב-מקצועית ואף בשיתוף דרג המחוז דרכי פעולה אפשריות שייתנו מענה הולם לצרכיו הטיפוליים של הקטין.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי מהאמור לעיל עולה תמונה מדאיגה, ולפיה מרכזי החירום - האמורים לספק פתרונות מיידיים למקרי קיצון - אינם זמינים לאוכלוסיית היעד במשך חודשים ואף יותר.

2. מרכזת הוועדה לתכנון טיפול במחלקה לשירותים חברתיים באופקים מסרה למשרד מבקר המדינה כי הוועדה דנה דיוני מעקב על ילדים השוהים בפנימיות רק אם מתעוררים קשיים מיוחדים. מרכזת הוועדה לתכנון טיפול במחלקה לשירותים חברתיים ביבנה מסרה כי המעקב השנתי על ילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות נעשה, ככלל, בהרכב ועדה מצומצם הכולל אנשי רווחה בלבד, ולא בהרכב מלא כנדרש בהחלטות ועדת היישום. נמצא עוד כי גם במחלקות האחרות לא תמיד הקפידו לדון דיוני מעקב על ילדים הנמצאים במסגרות חוץ-ביתיות. להלן דוגמה:

הקטין י"ב, בן למשפחה בת 12 ילדים, שוהה בפנימייה משנת 2008. דיון המעקב הראשון של הוועדה בעניינו התקיים באפריל 2010, והדיון השני - יותר משנתיים לאחר מכן: ביולי 2012. לפי הפרוטוקולים מדיוני המעקב, הקטין סבל לאורך כל התקופה מאלומות ומהתנכלות מצד אמו ומצד אביו החורג כאשר הגיע לחופשות בבית, ובנסיבות אלה קיומו של מעקב שנתי חשוב במיוחד.

בבקורת עלה כי רק בארבעה מתוך כלל המקרים שנבדקו בבקרה המשותפת צוין במפורש שדיוני מעקב על ילדים הנמצאים בסידורים חוץ-ביתיים מתקיימים כסדרם⁵⁹. במקרים אחרים שנבדקו בבקרה המשותפת לא נמצאו דיוני מעקב שנתיים על ילדים הנמצאים בסידורים חוץ-ביתיים, שלא על פי הנהלים.

על משרד הרווחה לפעול ליישום ההנחיות בדבר המעקב על ביצוע החלטות הוועדות. הקפדה על מעקב מסודר בפרקי זמן קבועים על ילדים המצויים בסידורים חוץ-ביתיים חשובה על אחת כמה וכמה, הן לנוכח התפיסה הבסיסית שמקומו של הילד הוא בבית, ולפיכך אין להשאירו במסגרת חוץ-ביתית לתקופה ארוכה מזו המתחייבת מנסיבות המקרה, מצד אחד, והן לנוכח הסיכונים שבהוצאתו המוקדמת מדי ממסגרת כזו, מצד אחר.

משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי במסגרת תכנית הבקרה של השירות לילד ונוער לשנת 2013 פותח שאלון לבדיקתם של תהליכי קבלת ההחלטות בוועדות בעניינם של ילדים בגיל הרך. בבקרה מדגמית ייבדק אופן יישומם של עקרונות הרפורמה בוועדות ממועד הדיון הראשון של הוועדה ועד למועד מילוי השאלון. עוד מסר המשרד כי מערכת המחשוב תאפשר בקרה פנימית של המחלקות ושל דרג הפיקוח על יישום תכניות הטיפול וביצוע מעקב מסודר בהתאם להוראות התע"ס.

59 מדובר בבקורות שנעשו בעמק לוד, באשדוד א', באשדוד ט"ז-י' ובירושלים - עיר גנים.



במסגרת הרפורמה נדרשו המחלקות לשירותים חברתיים לעשות שינויים מהותיים בסדרי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול. על פי התפיסה שביסוד הרפורמה, הוועדות הן כלי בעל חשיבות מרכזית בטיפול בילדים בסיכון ובמשפחותיהם, שכן הן - על הרכבן הקבוע והרב-מקצועי - משתפות פעולה עם המשפחות שבסיכון כדי לבחון יחד את אפשרויות הטיפול בקהילה, ובאין בררה - מחוצה לה.

הבדיקה במחלקות לשירותים חברתיים העלתה כי הן לא יישמו את הרפורמה על מרכיביה באופן מלא. כך למשל, אין הקפדה על קיום דיוני הוועדה בנוכחות צוות רב-מקצועי וקבוע, ולעתים קרובות הוועדה מתכנסת בהרכב הכולל בעיקר אנשי רווחה; לא תמיד השתתפות ההורים בדיוני הוועדות מלווה בתהליך הכנה כנדרש, והשתתפות הילדים בדיונים חלקית בלבד; מחלקות רבות אינן מקיימות תכנית טיפול להורים במקביל לתכנית הטיפול לילד; רבות מן הוועדות אינן עוקבות אחר ביצוע החלטותיהן על פי הנחיות ועדת היישום.

סיכום

מבקר המדינה שם דגש על ההגנה והשמירה על זכויותיהן של אוכלוסיות חלשות במדינת ישראל, ובמסגרת זו ניתנת תשומת לב מיוחדת לאוכלוסייה העומדת במרכזו של דוח זה - ילדים בסיכון. יודגש כי התמודדות נכונה ומיטבית של המדינה עם מצבם של קטינים בסיכון חיונית להשתלבותם בחברה בעתיד כאזרחים תורמים ומועילים, ולשמירת זכויותיהם הבסיסיות המעוגנות בחקיקה ובאמנה הבין-לאומית לזכויות הילד. התמודדות נכונה פירושה בחינה של צורכיהם, בניית תכנית טיפול מתאימה ומתן שירותים אשר יסייעו למנוע את המצבים המסוכנים שהם נתונים בהם, לצמצמם או להתמודד עמם. לעומת זאת, טיפול לקוי של מוסדות המדינה בקטין בסיכון ובמשפחתו עלול לדון אותם לחיים בשולי החברה.

הוועדה לתכנון טיפול והערכה היא פורום של אנשי מקצוע המתכנס כדי לדון יחד ולגבש תכניות טיפול לילדים ולבני נוער הנמצאים בסיכון רגשי, פיזי, התפתחותי או אחר לצורך קידומם והעצמתם, וזאת בשותפות מלאה עם ההורים ועם ילדיהם. משנת 2003 החל משרד הרווחה לבצע רפורמה בטיפול בילדים הנתונים בסיכון, שכללה שינויים בסדרי עבודתן של הוועדות, פיתוח תשתיות ארגוניות ומקצועיות ופיתוח שירותים לילדים בסיכון בקהילה, שיאפשרו לסייע להם לגדול בחיק משפחתם.

משרד הרווחה הצליח לקדם ולהטמיע במחלקות לשירותים חברתיים מרכיבים מסוימים מהרפורמה בוועדות, בעיקר בכל הנוגע לתפיסתן ככלי טיפולי וכצומת מרכזי בקבלת החלטות בנוגע לילדים בסיכון. כן הוטמעה במחלקות ההכרה בצורך לשתף את ההורים בתהליכי קבלת ההחלטות בדיוני הוועדות לתכנון טיפול. עם זאת, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מרכיבים מהותיים של הרפורמה עדיין לא יושמו.

כעשר שנים לאחר שיצא משרד הרווחה בניסוי חלוץ לביצוע הרפורמה בוועדות לתכנון טיפול והערכה, ראוי להשלימה בהקדם, ובכלל זה: לקדם את הסדרת מעמדה של הוועדות בחקיקה; לפעול בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים להבטחת הרכבן הרב-מקצועי של הוועדות; להקים מנגנוני ערר על החלטות הוועדות; להשלים את תשתיות המחשוב ואת גיבוש אמצעי הפיקוח הנאותים על הוועדות; ולבחון את יישום תהליכי השינוי באופן מובנה וברציפות, זאת כדי לקבל היזון חוזר על הקשיים ועל נקודות החוזק של סדרי העבודה החדשים - כל אלו יסייעו להטמעה טובה יותר של הרפורמה בכל הרשויות המקומיות לטובת הילדים בסיכון ומשפחותיהם.

