



מינהל השירותים החברתיים - הטיפול באלימות כלפי ילדים

כללי

1. הטיפול באלימות הינו באחריות המחלקות לשירותים חברתיים ובהנחיה ופיקוח של תחום ילד נוער ומשפחה במטה מינהל השירותים החברתיים (להלן: "המינהל").
2. הפעילות בנושא נפרסת גיאוגרפית בשלושת אגפי המינהל (דרום, מזרח ומרכז צפון).
3. לכל אגף 3 מחלקות (מתוכן 8 מחלקות, בפריסה גיאוגרפית, הרלוונטיות לנושא הביקורת).
4. בחלק מהמחלקות ישנה חלוקה גיאוגרפית ובאחרות חלוקה פונקציונלית. בכל צוות פועל עו"ס לפי חוק הנוער אשר מטפל גם בפניות הקשורות לאלימות כלפי ילדים.
5. במהלך פברואר - ספטמבר 2014 נערכה ביקורת במינהל השירותים החברתיים בנושא הטיפול באלימות כלפי ילדים (להלן: "מועד הביקורת").
6. מטרת הביקורת הייתה לבדוק ולבחון את הנושאים הבאים:
 - א. הצגת המסגרת החוקית לפעילות בתחום הטיפול באלימות כלפי ילדים.
 - ב. הפונקציות והתהליכים העיקריים אשר המינהל מיישם במסגרת הטיפול באלימות כלפי ילדים.
 - ג. בדיקה כי הפעילות תואמת את מסגרת החוק והתקנות שפרסם משרד הרווחה לעו"ס.
 - ד. בדיקת ניהול הפעילות באמצעות מערכת המידע.
 - ה. בדיקת קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים על הפעילות.
7. לצורך עריכת הביקורת נערכו פגישות עם: מנהלת מינהל השירותים החברתיים; מנהלת תחום ילד נוער ומשפחה; עו"ס חוק נוער עירונית; מנהל אגף דרום; מרכזת נושא ילד ונוער; צוות מחלקת חוצות יפו; צוות מחלקת עבר הירקון; צוות מחלקת אחווה; מנהל מערכת המידע מנל"ר (מערכת ניהול לשכות רווחה); מנהלת יחידת תכנון, פיתוח ובקרה; מרכזת נושא ארגון ובקרה ביחידה.
8. יודגש כי דוח זה אינו עוסק בביקורת על שיקול הדעת המקצועי שהופעל על ידי עו"ס חוק נוער והוועדות השונות. במהלך הביקורת במחלקות הביקורת התרשמה מהאינטנסיביות של הטיפול בתיקים שנדגמו ומהמעורבות והאכפתיות הרבה של העוסקים בתחום. דוח זה בוחן ליקויים אפשריים בתהליך העבודה או ביישומו וכן את אמצעי הבקרה הפנימיים הקיימים על הפעילות. עם זאת בבדיקות המדגמיות של התיקים נבחנו, בין היתר, פעולות עו"ס חוק נוער אשר אינן מסתדרות לוגית עם רצף האירועים.

**ממצאים****המסגרת החוקית לפעילות**

9. המסגרת החוקית לפעילות מינהל השירותים החברתיים בתחום הטיפול באלימות כלפי ילדים, מבוססת בעיקר על חוק הנוער (טיפול והשגחה), חוק העונשין סימן 1: פגיעה בקטינים ובחסרי ישע (קטין הינו מי שלא מלאו לו 18 שנה), סדרי דין, חוק אימוץ ילדים, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות וכן על הוראות תקנון עובד סוציאלי המפורסמות על ידי משרד הרווחה (יודגש כי קיימים חוקים רלוונטיים נוספים כגון: חוק פעוטות בסיכון - הזכות למעון יום, חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, חוק למניעת אלימות במשפחה, חוק לימוד חובה, חוק הנוער - שפיטה וענישה ועוד).

10. בחוק הנוער מוגדר קטין נזקק כמי שמתקיים בו אחד מאלה:

- א. לא נמצא אחראי עליו;
- ב. האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה;
- ג. הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים;
- ד. הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953;
- ה. הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה;
- ו. שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת;
- ז. הקטין נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה);

11. עם זאת יישום החוק הינו נושא מורכב ורגיש ביותר שכן יישומו יוצר פגיעה במעמד ההורה. המורכבות גדלה לאור חוסר בהגדרה בחוק למושג הזנחה הורית, וכן נוהגים שונים, לגבי אופן גידול ילדים, המושרשים בתרבויות שונות ואשר עומדים בניגוד לחוק של מדינת ישראל.

12. לאמור לעיל מצטרפת ההנחה כי חלק מהפניות נעשות על רקע גירושין כאשר כל אחד מההורים רוצה להוכיח הורות גרועה אצל משנהו וכן פניות עשויות להתקבל גם על רקע של סכסוכי שכנים או סכסוכים אחרים. במקרים אלו הצדדים עשויים להשתמש בעו"ס חוק נוער ככלי להשגת יתרון בסכסוך כאשר הסכסוך מונע מהם לראות את טובת הילד.

תהליך קליטת עו"ס חוק נוער

13. עובד סוציאלי לחוק הנוער (בעבר פקיד סעד לחוק הנוער) הוא עובד סוציאלי שעבר הכשרה מיוחדת בתחום החוק ותקנותיו, וקיבל מינוי משר הרווחה לתפקיד העוסק בהגנה על קטינים. תפקידו לייצג את מערכת הרווחה במדינת ישראל בהגנה על קטינים הנפגעים בידי האחראים עליהם ונתונים בסיכון, בהתאם לחוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960.

14. מכיוון שהתערבות בתא המשפחתי ויישום החוק עלולים לגרום נזק העולה על התועלת, יש צורך במרחב שיקול הדעת של עו"ס חוק נוער.



15. לאור הרגישות ושיקול הדעת הקיים לעו"ס חוק נוער לצורך תפקידו, קיימת חשיבות רבה לכוח אדם איכותי בתחום זה.
16. הביקורת ביקשה לבדוק מה הוא תהליך קליטת עו"ס משפחה ועו"ס חוק נוער ואיזה בדיקות נערכות לבחירת העובד המתאים. להלן תשובת עו"ס חוק נוער עירונית:
- "כל עובד חדש מתקבל לעבודה לאחר שיחת ראיון עם מנהל המחלקה וראש הצוות-בהתאם לתעודות שברשותו והצגת ניסיון מקצועי מוכח, בהתאם לדרישות התפקיד (לתפקידים מסוימים יתקבלו גם עו"סים 'צעירים' אשר סיימו לא מזמן את לימודיהם, לעומת זאת לתפקידים יותר 'בכירים' יידרשו שנות ניסיון, הצגת המלצות ממקומות עבודה קודמים וכולי).
- לתפקיד של עו"ס לחוק הנוער אכן נדרש ניסיון, כיוון שמדובר בתפקיד מורכב, תובעני, אשר דורש יכולת של עמידה סמכותית מול הורים וקטינים ולפעמים גם מול עורכי-דין, יכולת ייצוגית בדיונים בבתי-המשפט, היכרות עם המערכות העירוניות והממשלתיות.
- מכל הסבות הנ"ל ומסבות מקצועיות נוספות, אנו סבורים כי ראוי ונכון שבטרם ייקח על עצמו העו"ס תפקיד כה מורכב וקשה, יתנסה קודם-כל בתפקיד של עו"ס כוללני.
- אנו שואפים למצב בו יתקבל העו"ס לתפקיד של עו"ס לחוק הנוער רק אחרי ניסיון של שנתיים-שלוש בעבודה כעו"ס משפחה במחלקה לשירותים חברתיים. זהו, לדעתנו הזמן אשר במהלכו יבשיל העובד לבצוע התפקיד של עו"ס לחוק הנוער.
- כאשר קיים עו"ס במחלקה אשר מעוניין לבצע את התפקיד של עו"ס לחוק הנוער והמחלקה מתרשמת כי הינו מתאים וראוי לתפקיד, ומעוניינת לשלחו לקורס של עו"סים לחוק הנוער, הוא ייפגש עם העו"ס העירונית לחוק הנוער אשר תתרשם ממנו ותיתן (או לא תיתן) המלצתה לשילובו בקורס."
17. הביקורת מציינת כי למרות האחריות הכבדה הנובעת מהתפקיד, לא נערכים מבחני מיון ומבחנים אחרים אשר עשויים לתת אינדיקציה נוספת לגבי יכולות העובד המגויס. עובדים עשויים לטפל באופן לא משביע רצון בעשרות פניות ותיקים בעלי רגישות גבוהה לפני שעבודתם תופסק. מעבר לכך יושקעו משאבים רבים של הדרכות ורכישת ניסיון שירדו לטמיון.
- בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "... העו"סים לחוק הנוער נבחרים לתפקידים זה לרוב לאחר שעבדו מספר שנים כעו"סים כוללניים ונמצאו בהדרכה ופיקוח של ר"צ ומונהל המחלקה. חוות דעתם של אלו הינה מרכיב משמעותי שניתן לסמוך עליו... נכון להיום, אנו פועלים בהתאם למדיניות משרד הרווחה והוראות התע"ס שאינם מציינים הדרישה למבחני מיון והתאמה. יצויין כי בקבלה לקורס מקיים המשרד ראיון אישי ובסופו מקבל פקיד הסעד מינוי-נעשה על פי המלצתה של עו"ס עירונית לחוק הנוער ובאישור של ועדת קבלה של משרד הרווחה בראשות פקידת סעד ארצית..."
- בהתייחסות נוספת שהתקבלה בתאריך 3/2/15 מראש תחום ילד נוער ומשפחה נמסר כדלקמן:
- "משרד הרווחה אינו דורש עריכת מבחני מיון וכך גם העירייה. בדרך כלל מתמנים לתפקיד זה עובדים אשר הוכיחו עצמם כעו"סים כוללניים כך שניתן היה להתרשם באופן בלתי אמצעי מיכולותיהם לאורך תקופה.



כמו כן לפני כל קורס של הכשרת עוס"ים לחוק הנוער מתקיים ראיון על ידי צוות בית הספר המרכזי לעו"ס עם עוסי"ת מחוזית או ארצית לחוק הנוער המהווים סנן נוסף. גם לאורך הקורס ישנו מעקב אחר העו"ס ובחינת התאמתו לתפקיד. רב רובם של העובדים במנהל הינם מהמעלה הראשונה והשנים הוכיחו כי לא נדרש כלי אבחוני נוסף."

נוהל חוק נוער

18. במינהל השירותים החברתיים קיים נוהל חוק נוער, אשר קובע את סדרי עבודתם של עו"ס לעניין חוק נוער. הנוהל החל לפעול במינהל כבר משנת 2000 ובשנת 2009 הוא קבל תוקף רשמי של נוהל עירוני שמספרו 683.
19. הנוהל נסמך על הוראת תע"ס 8.11 שפורסמה על ידי משרד הרווחה בשנת 1987 ("חוק נוער – טיפול והשגחה 1960 הנחיות לביצוע החוק"), חוק חסרי ישע (חובת דיווח) 1989 ועל העבודה המתבצעת בפועל במחלקות.
20. הנוהל מגדיר שלושה בעלי תפקיד במחלקה המעורבים בטיפול בקטין נזקק:
 - א. ראש צוות - האחראי שנקבע לאזור הגיאוגרפי.
 - ב. עו"ס כוללני/עו"ס משפחה - העומד בקשר ומטפל בנושאי רווחה הקשורים למשפחה.
 - ג. עו"ס לעניין חוק נוער - תפקיד המצריך הכשרה ומינוי מיוחד ואשר תפקידו לברר נזקקות של קטין ולהביא את עניינו בפני בית משפט לנוער.
21. הנוהל מחולק לשלושה תהליכים ראשיים, כאשר מפורטים בו ההליכים ותתי ההליכים וכן תקן זמן לביצוע ההליך:
 - א. קבלה וטיפול בפנייה - תהליך טיפול בפנייה מגורם פנימי/חיצוני ותהליך אבחון ומיון הפנייה.
 - ב. התערבות בצל החוק - טיפול סמכותי בקטין ובמשפחתו תוך שיתוף פעולה עם בני המשפחה וללא צורך בפנייה לבית משפט לצורך קבלת צו שיאכופ את התערבות מחלקת הרווחה. מדובר בהתערבות לצורך מתן סיוע במצב שניתן להשיג שיתוף פעולה לשיפור הסיטואציה. כך למשל כאשר מתקבל דיווח שאינו מבטא סכנה גבוהה לשלומו של קטין, עו"ס לחוק נוער יחד עם ראש הצוות ועו"ס המשפחה עשויים להחליט, בשיתוף המשפחה, על תכנית טיפול לשינוי הסיטואציה.
 - ג. התערבות במסגרת החוק - ובכלל זה התערבות בחירום והתערבות שאינה בחירום. התערבות נעשית כאשר הקטין עונה להגדרת קטין נזקק בהתאם לחוק ואין שיתוף פעולה מההורים (ו/או מצד הקטין) לשינוי המצב הקיים או שנשקפת לו סכנה מידית.



22. כמו כן הנוהל מגדיר, בין היתר, שתי וועדות:

- א. ועדה מצומצמת - מורכבת מראש צוות, עו"ס משפחה ועו"ס חוק נוער אשר תפקידה לחלק סמכות ואחריות טיפול בין עו"ס חוק נוער ועו"ס משפחה. הוועדה אחראית לקבוע דיונים למעקב אחת 3 - 6 חודשים ובטרם התכנסות וועדת החלטה.
- ב. וועדת החלטה (הוועדה לתכנון תכניות טיפול והערכה) - מורכבת מראש צוות, עו"ס משפחה, עו"ס חוק נוער ומוזמנים נוספים על פי העניין ובכלל זה הוריו או כל בן משפחה רלוונטי. הוועדה מתכנסת כאשר עדיין לא הוחלט על דרכי טיפול בקטין או שדרכי הטיפול עליהן הוחלט אינן מקדמות את מצבו של הקטין ויש צורך לקבל החלטות טיפוליות או לשקול פנייה לבית משפט לנוער.

23. הביקורת ערכה בדיקה לקיום בקרה במערכת המידע המאפשרת למנהלי המחלקות ולמנהלים במטה, לעקוב אחר יישום שני הכללים להלן מהנוהל:

א. "כל עוד הקטין מטופל במסגרת צל החוק, חייב להיות מעקב אחר מימוש דרכי הטיפול בין אם ע"י וועדה מצומצמת או ע"י וועדת החלטה...על מי מהוועדות להתכנס מדי תקופה שלא תעלה על חצי שנה."

ב. "חידוש, הארכה או שינוי בצו נזקקות- על פי שיקול דעתו של עו"ס חוק נוער, בהתבסס על וועדת החלטה 60 יום לפני מועד סיום תוקף הצו."

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "במערכת קיימים דוחות המאפשרים קבלת רשימת צווים שפג תוקפם. במקביל קיימים מסכים באמצעותם ניתן לעקוב אחרי מחזור החיים של הצו.

לא קיימת היום יכולת לדו"ח מוצלב עם החלטות ועדה כפי שעלה בביקורת."

בבדיקה שערכה הביקורת נמצא שאין אפשרות להפיק במערכת המידע דוחות אשר ירכזו תיקים בהם לא התקיימה ועדה (מצומצמת/החלטה) מעל לחצי שנה. כמו כן נמצא כי אין אפשרות להפיק דוח המרכז את התיקים שתוקף הצווים בהם עומד לפוג וטרם התקיימה בהם וועדת החלטה לגבי חידוש או הארכה - יצוין, כי מעבר לחשיפה של הפרת הנוהל על כל המשתמע מכך, חוסר בקרה בנושא עשויה להוביל גם לאיחור בהעברת החומר לבית המשפט.

24. הביקורת ערכה השוואה בין הנוהל להוראות תע"ס 8.11 (תקנון עבודה סוציאלית - הנחיות לביצוע חוק נוער שפרסם משרד הרווחה) ומצאה כי בנוהל חסרה התייחסות לפעולות אשר צריכות להתבצע על פי התע"ס כגון: מילוי טופס "טיפול בילד" בקבלת פנייה בדבר קטין נזקק ולגבי מעורבותו הטיפולית בקטין וכן חסרה בנוהל התייחסות לאמור בתע"ס 8.11 כי במסגרת טיפולו הסמכותי יפעל עו"ס לעניין חוק נוער לקראת חתימת חוזה בין ההורים לגורמים המטפלים.



בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "באשר להערה כי אין התייחסות, בנוהל העירוני לנוהל המשרד לגבי מילוי טופס "טיפול בילד", הרי עיריית תל אביב יפו פיתחה מסד נתונים במסגרת המנל"ר – אשר יש בו כל הנדרש כפי שמופיע בהוראת התע"ס (מסכי פנייה ותוכניות טיפול)... אכן בתע"ס 8.11 מצוין, בסעיף א – (3) 4 כי פקיד הסעד יחתור לחתימת חוזה בין ההורים לגורמים המטפלים. התע"ס המדובר נכתב בשנת 1987 כשאחריו פורסמו תע"סים (1995) להכנה של המשפחה לוועדות לתכנון תכניות טיפול, אשר בהן פורטו ההסכמות או הפערים עם ההורים סביב הדאגות לילד ודרכי הטיפול המוצעות. ההורים הוזמנו, לאורך כל השנים, לוועדות לתכנון תכניות טיפול בהן דנו, בצוותים רב מקצועיים, על צרכיו של הילד ותכניות הטיפול בו כולל טיפול סמכותי לאור החוק או בחוק. כאשר סיכום הדיון נכתב וההורים חותמים עליו. ניתן לאמר שנוהג זה החליף את נוסח החוזה כפי שדובר בו בהוראת התע"ס משנת 1987.

בנוסף, בשנים האחרונות פותחה ומוטמעת במינהל, תכנית מיזם אשר עיקרה טיפול שיטתי מכוון תוצאה הנעשה בשותפות עם הלקוח. תכנית זו ממקדת את התפיסה המקצועית המנחה את שירותי הרווחה במינהל ובארץ כולה (תכנית הרפורמה). בהתאם לתפיסה זו נקבעו שלבים בתוכנית ההתערבות ונושא ההסכמה על תכנית התערבות הינו אחד מהם. לצורך יישום "תכנית התערבות מוסכמת" על ידי עובדי המינהל נערך תהליך למידה מקיף, בו למדנו מרשויות אחרות (כגון עיריית ירושלים אשר לימדה תהליך למידה מקיף בנושא ואף המתלבטת בסוגיות דומות לאלה שהתעוררו במינהל) וכן נערכה קבוצת מיקוד עם מטופלים אשר בה עלו סוגיות הקשורות בנושא. נושא זה מעלה סוגיות מורכבות ובהן משמעות משפטית של מינוחים כגון "חוזה טיפולי" ומה קורה במצבים בהם העו"ס או המטופל אינם מקיימים את חלקם בתוכנית. לאור זאת, ולאחר התייעצות עם השירות המשפטי, הוחלט לשנות גם את המינוח ל"תכנית התערבות מוסכמת". כמו כן נכתבו הנחיות יישום לעובדים ובהן מצבים בהם לא יוחתמו מטופלים על הטופס. בימים אלה מקיים המינהל תהליך הדרכה למדר"צים אודות ביצוע תהליך מורכב זה על הסוגיות המאפיינות אותו. נציין גם כי במסגרת תכנית הרפורמה של משרד הרווחה פועל צוות העוסק בנושא זה אשר עדיין לא גיבש המלצות סופיות. בשלב זה הם ממליצים לקרוא ל'חוזה הטיפול' – 'הצהרת מחויבות הדדית'."

בהתייחסות נוספת שהועברה ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה בתאריך 5/2/2015, נמסר כדלקמן: "חוזה בין ההורים לגורמים המטפלים. המינהל שינה את המינוח ל: 'תוכנית התערבות מוסכמת' לאור ההקשר המשפטי. במסגרת תוכנית מיזם החל תהליך לימוד והטמעה מעמיקים של הנושא. כמו כן פותחה במערכת המנל"ר מודולה העוסקת בנושא."

25. הנוהל אינו כולל התייחסות לנושא סגירת תיקים והבקרה בנושא זה. כמו כן הנוהל לא מתייחס לצורך בתייעוד וביצוע מעקב תקופתי בתיקים בהם יש צווים.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "לגבי סגירת תיקים – קיימות הנחיות כלליות של המינהל המתייחס לסגירת תיקים. איננו מוצאים סיבה לבדל נוהל זה דווקא לגבי סגירת התיקים של חוק הנוער... משום העובדה שההנחיות המפורטות נמצאות בתע"סים אחרים, לא מצאנו סיבה לכלול אותן בנוהל חוק הנוער – אם כי אין מניעה שייעשה כן."



בהתייחסות נוספת שהועברה ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה בתאריך 5/2/2015, נמסר כדלקמן: "במסגרת תוכנית הרפורמה של משרד הרווחה הוקם צוות לקביעת קריטריונים לפתיחת תיקים, סגירת תיקים וסיווג תיקים. המינהל מיוצג בצוות זה ע"י מנהלת יחידת תכנון, פיתוח ובקרה ומנהלת מחלקת עבר הירקון. עם פרסום הוראות צוות זה, יפעל המינהל באופן מידי להטמעתן. עד אז ומשיך לפעול עפ"י הוראות התע"ס הקיימות."

בדיקות באמצעות מערכת המידע

26. מערכת המידע המשמשת את הפעילות הינה "מערכת ניהול לשכת רווחה" (להלן מנל"ר) - המנל"ר פותחה על ידי אגף המחשוב של עיריית תל אביב יפו במימון עירוני מלא. במערכת נמצאים תהליכי עבודה עיקריים של המחלקות כחלק מזה תהליכי בקרה שונים. במהלך השנים מאז עלייתה לאוויר לראשונה בשנת 1997, מתקיימים בה תהליכי פיתוח ושיפור בהיבטים שונים - טכנולוגיים ותהליכיים..

27. ניהול המידע במערכת כפוף לחוק הגנת הפרטיות. בהתאם לסעיף 17 ב קיים בעיריית תל אביב יפו ממונה על אבטחת מידע.

28. למועד הביקורת מוגדרים מספר דוחות בקרה אך מרבית הנתונים, הן לצורך סטטיסטיקה והן לצורך בקרה, ניתנים לשליפה רק באופן "ידני" במעבר בין מספר רב של מסכים. נמסר ממנהלת יחידת תכנון ובקרה, כי "קיימים דוחות שאושרו לפיתוח לדוגמה כל הנתונים הסמטיסטיים שבעבר נשלפו "ידנית", ניתן יהיה לאחר הפיתוח, להפיקם בשאלתה שתוגדר במערכת."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "כבר כיום נמצאים דוחות בקרה שונים במערכת. בנוסף, במסגרת תוכנית הרפורמה של משרד הרווחה - יישום המינהל לשנת 2014-2015 הוחלט להתמקד בפיתוח כלי בקרה למנהלים בדרגים שונים. כחלק מכך תבנה התפיסה הכוללת של תפקיד המנהל בתחומי הבקרה והפיקוח ופותרחו כלים אשר יאפשרו יישום תוכנית זו ובהם כלים ממוחשבים. (כאשר פיתוחם ידרוש תוספת תקציב לפיתוח). נציין כי פיתוח כלי בקרה מותאמים במערכת יאפשר למינהל לנהל בצורה מיטבית את השירות ללקוחותיו. יצויין כי הנהלת העירייה אישרה תקציב פיתוח מערכת דו"חות דומה BI - שלב הפיתוח החל בחודש אוגוסט בשיתוף שבין המינהל, אגף מחשוב והמכון למחקר חברתי כלכלי. אין ספק שמערכת דוחות זו, תספק חלק מהכלים לביצוע בקרה שוטפת. הדוחות שיבנו ייעשו על פי אפיון המתחיל בהגדרת צרכים."

מצבת עו"ס וחלוקת התיקים ביניהם

29. הביקורת ביקשה לבחון את אופן חלוקת תיקי עו"ס חוק נוער באגפים, בין המחלקות ובמחלקות עצמן. לשם כך הופקה ממערכת המידע רשימה של כמות תיקים לכל עו"ס חוק נוער וכמו כן הושלמו נתונים, על ידי ראש תחום ילד נוער ומשפחה, לגבי אחוז מישרה וקיומו של מינוי (ראה סעיף 13 לגבי הצורך במינוי רשמי של שר הרווחה לעבודה כעו"ס חוק נוער). להלן הנתונים נכון למועד הביקורת 18/6/2014:



אגף צפון מרכז

סה"כ תיקים	אחוז משרה למועד הביקורת	שם עו"ס המוגדר במערכת	מחלקה
33	80%		לב העיר
14	אינה מתפקדת כבר כעו"ס חוק נוער		לב העיר
31	80%		לב העיר
6	100%		לב העיר
57	50%		לב העיר
10	כמעט אינה מתפקדת כעו"ס חוק נוער		לב העיר
2	ראש צוות		לב העיר
1	75%		עבר הירקון
43	מחליפה זמנית עו"ס חוק נוער		עבר הירקון
61	75%		עבר הירקון

אגף דרום מזרח

סה"כ תיקים	אחוז משרה למועד הביקורת	שם עו"ס המוגדר במערכת	מחלקה
47	75%		אפיקים
5	עו"ס נערוֹת משמשת גם כעו"ס חוק נוער לנערוֹת		אפיקים
49	75%		אפיקים
49	75%		אפיקים
23	100%		איילון
41	15% בפועל מתפקדת יותר כעו"ס חוק נוער		איילון
7	עו"ס נערוֹת משמשת גם כעו"ס חוק נוער לנערוֹת		איילון
44	100%		אחוה
12	50%		אחוה
49	100%		אחוה
34	50%		אחוה
7	10%		אחוה
8	10%		אחוה
36	100%		אחוה



אגף דרום

מחלקה	שם עו"ס המוגדר במערכת	אחוז משרה למועד הביקורת	סה"כ תיקים
שפירים		100%	47
שפירים		100%	70
שפירים		25%	9
שפירים		100%	57
שפירים		100%	40
חוצות יפו		100%	63
חוצות יפו		100%	78
חוצות יפו		100%	74
חוצות יפו	עו"ס נערות משמשת גם כעו"ס חוק נוער לנערות		9
שער יפו		100%	85
שער יפו	לא הופיעה במערכת במועד 100% הביקורת		

30. בהתאם לנתונים לעיל עולה כמפורט:

- א. מוגדרים במערכת המידע 4 עו"ס המטפלים בתיקי חוק נוער ללא מינוי.
- ב. קיימת שונות גבוהה בכמות התיקים בין העובדים בין האגפים והמחלקות ובמחלקות עצמן כך למשל באגף דרום קיימים 3 עו"ס עם מעל ל- 70 תיקים (לאחת מהם 85) בעוד שבאגף דרום מזרח לאף עו"ס אין יותר מ- 50 תיקים.

נמסר ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה, כי: "אין תקינה לגבי תיקים לעובד מטעם משרד הרווחה. נידו תיקים לעובד מתבצע על ידי האגף בהתאם לעומסים שנוצרים."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "מתקיים נידו של עובדים בתוך האגפים השונים ובין האגפים. כאשר היה עומס יתר של עבודה במחלקה מסוימת בעיר ואותו אגף לא יכול היה לתת מענה ראוי מתוך כח האדם שלו, קבעה מנהלת המינהל שלאורך תקופה מסוימת יסייעו עובדים מאגפים אחרים – ואכן, כך היה. בנוסף – מספר התיקים אינו המדד היחיד המבטא עומס. כך, למשל, עבודה מול הורים אשר להם מספר ילדים הדורשים בניית תכניות טיפול עבורם, הינה לעיתים קלה יותר ודורשת תשומות זמן מעטות יותר מאשר עבודה מול זוג הורים אשר להם אך ילד אחד, המרכיב המשחנה הוא לעיתים קרובות עוצמת הבעיה."

- ג. כמו כן ישנן עו"ס חוק נוער עם אחוזי משרה נמוכים, המטפלות בכמות דומה של תיקים של עו"ס במשרה מלאה. לדוגמה ה. ב. ממחלקת לב העיר המטפלת למועד הביקורת ב- 57 תיקים כאשר הוגדר לה אחוז משרה של 50% לנושא זה וא. ש. ממחלקת איילון המטפלת למועד הביקורת ב- 41 תיקים כאשר הוגדר לה אחוז משרה של 15% לנושא



זה. הביקורת לא ראתה כי קיימים נהלים למניעת עומסי עבודה בלתי סבירים על העובדים - עומסים העלולים לפגוע באיכות הטיפול בנושאים הקשורים לחוק נוער.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "באשר לעומסי עבודה בהיקפים משתנים פר אחוז משרה, הרי אין מדובר במדע מדויק. תחושת העומס הינה דבר סובייקטיבי ומנהל המחלקה מנמך, מעת לעת, את יכולות העובד להתמודד עם העומס בו הוא נתון – תוך גמישות ומתן סיוע, כנדרש.

לדעתנו, זהו הכלי הראוי להתמודדות עם הבעיה עליה מצביע המבקר – ולא פיתוח נהלים למניעת עומסי עבודה בלתי סבירים."

מעקב אחר תיקים ללא פעילות

31. בהתאם לנוהל והוראות תע"ס 8.11 באחריות עו"ס חוק נוער לבצע פעולה (כגון קיום ועדה) או מעקב בתיקים לפחות אחת לחצי שנה.

32. הביקורת ביקשה לבדוק במערכת המידע האם קיימים תיקים בהם לא בוצעה פעולה או מעקב מעל לחצי שנה בניגוד לנוהל והוראות תע"ס 8.11. לשם כך הופקו ממערכת המידע בתאריך 18/6/2014 דוחות המציגים, לכל מחלקה, את התיקים בהם אין תיעוד לפעילות מעל לחצי שנה (בדוח המערכת לא ניתן להבדיל בין תיקי חוק לתיקי צל חוק). להלן ממצאי הבדיקה:

אגף	מחלקה	כמות תיקים ללא פעילות מעל לחצי שנה	תאריך הפעולה הישנה ביותר מתוך התיקים שנשלפו	זמן שחלף מהפעולה הישנה ביותר עד למועד הביקורת בחודשים	קידוד תיק של הפעולה הישנה ביותר	תגובת מנהלת המינהל
צפון מרכז	לב העיר	8	8-Nov-13	7.4	דוח 21-5	"עיקר הפעילות הייתה אצל עו"ס נערו ואל בחוק הנוער. עם הגעתה של הנערה לגיל 18 ולאחר שגויסה לצה"ל נדחה, הוחלט על סגירת התיק."
צפון מרכז	עבר הירקון	5	7-Oct-13	8.5	דוח 29-5	"נבנתה תכנית טיפולית עם המשפחה. המשפחה החלה טיפול אצל גורמים חיצוניים והיה רק מעקב של המח' באמצעות קבלת דיווחים תקופתיים מהמטפלים. בחצי השנה אשר קדמה לבדיקה, לא התקבלו כל דיווחים חדשים"
דרום	חוצות יפו	5	27-Aug-13	9.8	דוח 9-5	"הנערה סודרה בפנימייה והיה מעקב אחרי מצבה במסגרת הפנימייה ע"י עו"ס לחוק הנוער. המח' מתוצלת על כך שמעקב זה לא תועד."



תגובת מנהלת המינהל	קידוד תיק של הפעולה הישנה ביותר	זמן שחלף מהפעולה הישנה ביותר עד למועד הביקורת בחודשים	תאריך הפעולה הישנה ביותר מתוך התיקים שנשלפו	כמות תיקים ללא פעילות מעל לחצי שנה	מחלקה	אגף
"האם מטופלת באינטנסיביות ע"י עו"ס משפחה במסיל"ה ומערכת עו"ס לחוק נוער רק בעת הצורך. נראה כי בתקופה בה מדובר, לא היה צורך במעורבותה של העו"ס לחוק הנוער."	דוח 13-5	10.7	31-Jul-13	7	שפירים	דרום
"מדובר בילד הנמצא בסידור אמנה במסגרת המשפחה. קיימים צווים וועדה לתכנון תכניות טיפול, בתוקף. בתקופה הנדונה לא היו אירועים אשר דרשו התערבותה של עו"ס לחוק הנוער."	דוח 5-2	8.3	13-Oct-13	3	איילון	דרום מזרח

מהנתונים לעיל עולה, כי קיימים תיקים, בהם לא תועדה פעולה למעלה מחצי שנה ואף יותר מעשרה חודשים.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא הנוגע לאי יכולת המערכת להציג בדוח תיקי חוק ותיקי צל חוק, באופן נפרד, נמסר כדלקמן: "קיים דו"ח של תיקים שלא הייתה בהם פעילות במשך חצי שנה. ניתן להתאים את הדוח לדרישות הביקורת לאחר ביצוע אפיון בשיתוף מינהל השירותים החברתיים."

אבחון ומיון פניות

33. להלן הגדרת "פנייה" בנוהל חוק נוער: "כל דיווח שהתקבל אודות קטין בסיכון בין אם ע"י איש מקצוע או אזרח ובין אם הילד הקטין מוכר במחלקה או שאינו מוכר בה."
34. עם קבלת הפנייה, עו"ס לחוק נוער בודק האם בהתאם לאופי הפנייה יש צורך בדיווח למשטרה בהתאם לחוק העונשין (למשל במקרים של אלימות כלפי קטין, התעללות מינית וכיו"ב) ופניות אלו מנוהלות בתיקייה נפרדת (ראה סעיפים 39 - 47).
35. בהתאם לנוהל חוק נוער, בנושא "תהליך אבחון ומיון הפנייה" יש צורך בקבלת החלטה לגבי סגירת הפנייה או העברתה לעו"ס המשפחה או לחליפין טיפול על ידי עו"ס חוק נוער במסגרת צל החוק או במסגרת חוק. הלו"ז לקבלת החלטה הינו שלושה חודשים או עד חמש התערבויות.
36. הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימות במערכת המידע פניות הפתוחות זמן רב בניגוד לנוהל. לצורך הבדיקה הופקו דוחות נפרדים לפניות בהן אין מעורבות משטרה ופניות שבהן המשטרה מעורבת.



פניות ללא מעורבות משטרה

37. להלן דוח פניות פתוחות שהופק בתאריך 18/6/14 המפרט את כמות הפניות הפתוחות ואת תאריך הפנייה המוקדמת ביותר לכל מחלקה:

תגובת מנהלת המינהל	קידוד תיק של פנייה מוקדמת ביותר	זמן שחלף ממועד הפנייה עד למועד הביקורת (18/06/2014) (בחודשים)	תאריך הפנייה הפתוחה המוקדמת ביותר	כמות פניות פתוחות	מחלקה	אגף
"המח' מציינת כי לא נפתח תיק במסגרת חוק נוער, עקב התנגדותה של המשפחה. היה מעקב של עו"ס חוק נוער אחרי כניסתו של הנער לתהליך טיפולי בבי"ח "איכילוב" – טיפול אשר עדיין לא התחיל."	דוח 2 - 1	17.0	24-Jan-13	33	לב העיר	צפון מרכז
"הפנייה נפתחה בחוק נוער, אולם כל ההתערבות נעשתה במסגרת סדרי דין. המח' מתנצלת על אי סגירתה של הפנייה מיד עם קבלתה, עקב יציאתה של העו"ס לחוק נוער לחופשת לידה."	דוח 2 - 2	7.9	24-Oct-13	17	עבר הירקון	צפון מרכז
"הפנייה לעו"ס חוק נוער נפתחה בעקבות דיווח מבי"ס, אשר בקש בהמשך להשהות את התהליכים, עקב שיתוף פעולה עם ההורים. כל דיווח נוסף מביה"ס לא התקבל, למרות פניות חוזרות של עו"ס חוק נוער. חשוב להדגיש כי במקרה זה החריגה מהנהלים הייתה קטנה ביותר ומנומקת."	דוח 3 - 2	4.1	14-Feb-14	4	חוצות יפו	דרום
"הפנייה נפתחה אך פחות מחודש לפני מועד הביקורת המח' פעלה בהתאם לנהלים."	דוח 4 - 2	0.8	26-May-14	4	שער יפו	דרום
"לאחר מעורבות של העו"ס לחוק הנוער ומיצוי התהליכים הרלוונטיים, התקבלה החלטה על סגירת הפנייה. ההחלטה לא בוצעה עקב רצף מחלות של עו"ס לחוק הנוער."	דוח 5 - 2	8.2	15-Oct-13	12	שפירים	דרום



אגף	מחלקה	כמות פניות פתוחות	תאריך הפנייה הפתוחה המוקדמת ביותר	זמן שחלף ממועד הפנייה עד למועד הביקורת (18/06/2014) (בחודשים)	קידוד תיק של פנייה מוקדמת ביותר	תגובת מנהלת המינהל
דרום מזרח	אחווה	35	5-Aug-13	10.6	דוח 6-2	"בדיקת הפנייה ערכה זמן רב, עקב אי שיחוף פעולה של ההורים, הצורך באיתור של האב ובדיקה לגבי קליטתו של הילד במעון יום."
דרום מזרח	איילון	19	6-Oct-13	8.5	דוח 7-2	"הפנייה לא נסגרה בטעות."
דרום מזרח	אפיקים	26	23-Sep-13	8.9	דוח 8-2	"לאחר קבלת הפנייה הראשונה עבדה העו"ס לחוק הנוער עם הגורם המפנה. בהמשך, התקבלה פנייה נוספת אשר דרשה התערבות משטרתית ומידע מהמשטרה לגבי סטטוס החקירה התקבל רק לאחרונה."

בהתאם לנתונים לעיל לכאורה קיימות פניות שלא התקבלה לגביהן החלטה בפרק זמן ממושך ובמקרה אחד (מחלקת לב העיר) אף מעל לשנה, בניגוד לנוהל חוק נוער (ראה סעיף 35).

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "המקרים אשר נבדקו העלו כי העו"סים לחוק הנוער מבצעים עבודת בידור, מעקב ואבחון אינטנסיבית בעקבות קבלת הפנייה. אולם, נראה כי לעיתים אין הם מקפידים על כך כי תוך תקופה של שלושה חודשים יש לקבל החלטה לגבי ההמשך האם לסגור את הפנייה בחוצץ של חוק הנוער, או לפתוח תיק. אנו נחדד, פעם נוספת, נוהל זה."

38. בהתאם לנוהל חוק נוער "לאחר סיום הבדיקה הראשונית יודיע פקיד הסעד בגיבוי ראש צוות לגורם המפנה בכתב, כי הפנייה התקבלה ומטופלת על ידי העו"ס הרלוונטי". נמצא כי אין דוח במערכת המידע המרכז את כל המקרים בהם לא נשלחה תשובה לפונה ובכל מקרה לא מתקיימת בקרה בנושא.

נמסר ממרכזות חוק נוער באגף דרום, כי "התקבלו תלונות בעבר מפונים שלא קיבלו מענה האם פנייתם מטופלת- לאחרונה הוכן טופס מענה לפונה והעו"ס הונחו להשתמש בו."



בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "בעקרון, העו"סים לחוק הנוער מודעים להנחיה להשיב לגורם המפנה. במשך מספר שנים התקיימו דיונים בנושא זה עם גורמי החינוך בעיר והעו"סים לחוק הנוער הונחו במפורש להעביר משוב בכתב לכל גורם מפנה שהינו איש מקצוע.

כמו כן ניתנה הנחיה להשיב טלפונית לגורם מפנה שאינו איש מקצוע וליידעו אך ורק שפנייתו התקבלה ומטופלת.

אנו נחדד פעם נוספת את הצורך להשיב לגורם המפנה – זהו נוהל שאין חולק על חשיבותו. המינהל מקבל פניות מגורמים שונים ובאופנים שונים, כגון: פניות טלפוניות, פניות דרך אתר האינטרנט העירוני, פניות דרך המוקד ודרך יחידת הפנ"צ. פניות אלה מנוהלות על ידי מספר גורמים במינהל (בהתאם לאופן בו התקבלו) ומתקיים אחריהן מעקב שוטף, על פי נוהל טיפול בפניות של המינהל. יצויין כי המינהל ביקש לא אחת חיבור למערכת CRM אשר תאפשר ניהול ובקרה אחר כל פניות אלה."

בהתייחסות נוספת שהועברה ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה ביום 5/2/2015, נמסר כדלקמן: "המינהל רואה חשיבות רבה במתן מענה לפניות מגורמים שונים ובהם מטופלים או גורמים מקצועיים. לאור זאת וחשיבות הנושא בשיפור השירות, יוקם צוות שיגבש המלצות על סוגי פניות שיש לתן עליהן מענה בכתב. נבקש לציין כי על מנת ליישם פתרונות מתאימים יהיה צורך בפיתוחים נוספים במערכת המנל"ר ולכן הדבר ידרוש תוספת תקציב. כמו כן, ראוי לציין בהקשר זה את החשיבות ביישום מערכת CRM במינהל השירותים החברתיים אשר תביא לניהול נכון של פניות שכיום אינן מתועדות במערכת המנל"ר."

פניות במעורבות משטרה (בהתאם לחוק העונשין)

39. בהתאם לסעיף 368.ד(א) לחוק העונשין: "היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו - מאסר שלושה חדשים." כמו כן החוק מפרט חובת דיווח לבעלי מקצוע וכן חובת דיווח בנסיבות שונות.
40. בהתאם לסעיף 368.ד(ו) לחוק העונשין: "עובד סוציאלי שמונה לפי חוק שקיבל דיווח לפי סעיף זה יעבירו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח, אלא אם כן קיבל אישור שלא להעביר את הדיווח למשטרה מאת אחת הועדות שהקים שר המשפטים לעניין זה." בהמשך הסעיף מפורטת חובת המשטרה להעביר מידע רלוונטי שהתקבל אצלה לעו"ס חוק נוער.
41. חוק העונשין מפרט את העבירות הרלוונטיות המצריכות דיווח כאמור לעיל, כגון: עבירות מין, זנות, נטישה, תקיפה, התעללות ועוד (ראה חוק העונשין סעיף 368.ד(ח)).
42. בהתאם לנ"ל כאשר מתקבלת פנייה במחלקה (ומאובחנת כרלוונטית לחוק העונשין) נשלח דיווח למשטרה אשר מתחילה בתהליך חקירה לבירור המקרה.



43. שלב החקירה של המשטרה מהווה חלק מבירור הפנייה לצורך קביעת אופן הטיפול בה ועל העו"ס להיות במעקב מול המשטרה ולהתעדכן בתוצאות החקירה על מנת שיוכל לפעול. הביקורת מציינת כי שלב החקירה על ידי המשטרה עשוי להימשך זמן רב ובאותם מקרים הדבר פוגע ביכולת העו"ס לפעול בלוחות זמנים סבירים לטיפול בפנייה.

44. הביקורת בקשה לבדוק את סך הפניות הפתוחות במערכת לפי חוק העונשין וכן לבצע הצלבה בין כמות הפניות לכמות הדיווחים למשטרה בכדי לוודא את קיום חובתו של עו"ס חוק נוער בהתאם לחוק העונשין (ראה סעיף 40 בדוח זה). נמצא כי למועד הביקורת לא ניתן להפיק דוח על כמות הדיווחים למשטרה שבוצעו בפועל על ידי עו"ס חוק נוער ולכן לא ניתן לערוך הצלבה מול כמות הפניות שהתקבלו - נמסר ממנהלת יחידת תכנון ובקרה כי דוח כאמור הינו בפיתוח.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "במערכת הממוחשבת קיים דו"ח של פניות פתוחות בנושא חסרי ישע. בנוסף, קיים דו"ח פעולות לפיו ניתן להפיק דו"ח של התיקים והחוצצים בהם נעשתה פעולה של 'דווח למשטרה על חסר ישע'. ההצלבה בין שני הדו"חות הללו נותנת תמונה של פניות לחסרי ישע למול הדיווחים למשטרה. לכן, תמונת המצב המלאה מתקבלת משילוב נתונים אלה. דו"ח איחוד יפותח במסגרת המצוינת בסעיף 28."

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "העובדה נכונה. קיימים שני דוחות שהצלבה ביניהם מכסה את דרישת הביקורת. דוח מוצלב יפותח במסגרת מערכת תובנה עסקית (BI).".

45. להלן הנתונים לגבי פניות פתוחות במערכת המידע לפי חוק עונשין נכון ליום 18/6/2014:

אגף	מחלקה	כמות פניות פתוחות	תאריך הפנייה הפתוחה המוקדמת ביותר	זמן שחלף ממועד הפנייה עד למועד הביקורת (18/06/2014) בחודשים	קידוד תיק של פנייה מוקדמת ביותר
צפון מרכז	לב העיר	11	5-Jun-12	24.8	דוח 1-3
תגובת מנהלת המינהל					
הייתה מעורבות של עו"ס לחוק נוער סביב חשד לאלימות. הפנייה הייתה צריכה להסגר - לא נסגרה בטעות.					
צפון מרכז	עבר הירקון	16	6-Nov-13	7.5	דוח 2-3
תגובת מנהלת המינהל					
הפנייה הגיעה מהמשטרה, כאשר במסגרת חקירה כלכלית עלה מידע שהצריך התערבות של עו"ס לחוק נוער. המשטרה עצמה עיכבה ביצוע של חקירת ילדים, כיוון שרצתה קודם לסיים חקירתה, אי לכך עוכבה המעורבות של חוק הנוער ולא התקבלה בזמן החלטה לגבי המשך המעורבות.					
דרום	חוצות יפו	12	15-Sep-13	9.2	דוח 3-3
תגובת מנהלת המינהל					
הפנייה הייתה בטיפול של המשטרה במשך חודשים רבים. העו"ס לחוק נוער לא נפגשה עם ההורים עם תום החקירה. כמו כן לא היו בידי הפרטים הדרושים על מנת לקבל החלטה האם לסגור את הפנייה או להעבירה לטיפול "לאור החוק". בתום חקירת המשטרה נפגשה עו"ס חוק נוער עם ההורים והנערה ולאחר שיחה אתה הוחלט על סגירת הפנייה.					
דרום	שער יפו	24	18-Nov-13	7.1	דוח 3-4,5
תגובת מנהלת המינהל					
פנייה לגבי חשד לאירוע בעל גוון מיני בין שני קטינים. אמו של הקטין הנפגע סיבבה לאפשר עדותו במסגרת "חקירת ילדים". הועבר דיווח למשטרה על פי חוק העונשין, אולם לא ניתן היה, במהלך חודשים רבים, לקבל את תגובת המשטרה.					



קידוד תיק של פנייה מוקדמת ביותר	זמן שחלף ממועד הפנייה עד למועד הביקורת (18/06/2014) בחודשים	תאריך הפנייה הפתוחה המוקדמת ביותר	כמות פניות פתוחות	מחלקה	אגף
דוח 3-6	15.3	17-Mar-13	39	שפירים	דרום
<p>תגובת מנהלת המינהל</p> <p>לאחר קבלת דיווח מביה"ס בתאריך 17/3/13 אודות אלימות כלפי הקטינה, הוגש דיווח על חסר ישע לאלמ"ב יפתח. טיפול המשטרה ארך זמן רב ובמהלכו, נחקרו ההורים והקטינה. בתאריך 30/6/13 הוגש על ידי דיווח נוסף. לאורך כל התקופה, אני בקשר מול אלמ"ב יפתח על מנת לברר היכן נמצא הטיפול. קיים בפנייה דיווח מחודש 5/14 בו נמסר כי התיק עדיין בטיפול המשטרה והם שוקלים העברת פרטי החקירה לתביעה. לאורך תקופה זו, הקטינה אינה נמצאת בסיכון ואינה חווה אלימות.</p> <p>מבירור נוסף מול משטרת יפתח (אלמ"ב) עולה כי לפני מספר ימים התיק עבר לעיון הפרקליטות. מאחר והמשטרה פועלת בעומס רב והטיפול אורך זמן רב, לא היה ניתן לסגור את הפנייה עד כה. אחת לזמן מה נעשתה בדיקה מול המשטרה לבירור מצב הדיווח. כעת, משהועבר החומר לפרקליטות, תיסגר הפנייה.</p>					
דוח 3-7	12.6	5-Jun-13	24	אחוה	דרום מזרח
<p>תגובת מנהלת המינהל</p> <p>מדובר בילדה אשר היה חשד כי נפגעה מינית. נעשתה חקירה ולא עלתה האשמה ברורה. המח' המתינה לתשובה לגבי טיפול לילדה, ולאחר שהתברר כי לא תהיה התערבות טיפולית, הפנייה נסגרה.</p>					
דוח 3-8	7.7	31-Oct-13	16	איילון	דרום מזרח
<p>תגובת מנהלת המינהל</p> <p>במסגרת הפנייה בוצעו ע"י העו"ס לחוק הנוער מספר התערבויות ובהמשך נפתח חוצץ "צל חוק" אשר במסגרתו בוצעו התערבויות נוספות. המח' פעלה על פי הנוהל, חוץ מאשר העובדה שנפתח חוצץ "צל חוק" באיחור מסוים.</p>					
דוח 3-9	11.4	10-Jul-13	14	אפיקים	דרום מזרח
<p>תגובת מנהלת המינהל</p> <p>לגבי פנייה זאת נעשו התערבויות רבות. כל ההתערבויות תועדו, כאשר התברר, בדיעבד, כי היה "באג" במערכת המנל"ר ולא ניתן היה לראות את התיעוד. אנו מצאנו כי אכן נעשו התערבויות רבות ונכונות, אולם לא התקבלה במועד, החלטה לגבי העברת הפנייה להמשך טיפול "בצל החוק".</p>					

46. בהתאם לנתונים לעיל קיימות פניות פתוחות במערכת מעל לתקופה של שנה ובמקרה אחד (לב העיר) מעל תקופה של שנתיים. הביקורת לא מצאה תיעוד למעקב של מחלקות הרווחה אחר קידום הטיפול בפניות מול המשטרה.

בהתייחסות מנהלת המנהל לממצא נמסר כדלקמן: "לגבי כל הפניות במעורבות המשטרה אשר נבדקו, נעשו תהליכי בדיקה והתערבות מקצועיים ואינטנסיביים.

הפניות נשארו על מסכי הפניות תקופה ארוכה, לפעמים ארוכה מאוד, שלא בהתאם לנוהל.



בחלק גדול מהמקרים לא התקבלה החלטה ולא היה המשך מעורבות, כיון שזמן רב לא הגיע דיווח מהמשטרה לגבי תוצאות של חקירת ילדים.

עו"ס עירונית לחוק הנוער העבירה בעבר, לכל העו"סים לחוק הנוער הנחיה ברורה שבמקרים בהם חקירה משטרתית מתעכבת מעבר לתקופה של חודש, עליהם להיכנס למעורבות מיפולית ולהודיע על כך למשטרה. הנחיה זו תועבר ותחודד פעם נוספת."

קיום צווים בתיקים בהם מופעלת אכיפת החוק

47. בכל תיק בו מופעלת אכיפת חוק על ידי עו"ס חוק נוער צריך להיות צו בית משפט או במקרים חריגים ודחופים, צו חירום שהפעיל עו"ס חוק נוער מותקף סמכותו. הצווים כאמור אוכפים את הצורך ב"משמורת" (מצב בו הקטין מוצא למקלט או משפחת אומנה) או את הצורך ב"השגחה" (מצב בו הקטין נשאר במשפחתו הקיימת אך תחת השגחה של עו"ס חוק נוער תוך מחויבות המשפחה לטיפול בסיטואציה).

48. תיקים כאמור לעיל מרוכזים במערכת המידע בתיקיית חוק. ולמעשה בכל תיק בתיקייה זו צריך להיות צו בתוקף של בית משפט.

49. הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימים במערכת המידע תיקים בתיקיית חוק אשר אין בהם צווים בתוקף. לשם כך נאספו נתונים משאילתות שונות במערכת המידע ולהלן סך תיקים ללא צו בתוקף נכון למועד הביקורת 18/6/14:

אגף	מחלקה	תאריך תפוגה	מספר ימים שחלפו מתפוגת הצו עד למועד הביקורת (18/6/14)	קידוד תיק ללא צו בתוקף	תגובת מנהלת המינהל
דרום מזרח	אחוזה	9-Jun-14	9	דוח 4 - 1	תאריכי תפוגה וחידוש צווים לא הוזנו נכונה במערכת אולם כולם חודשו במועד.
דרום מזרח	איילון	11-Jun-14	7	דוח 16 - 4	הצווים חודשו במועד, אך העו"ס לחוק הנוער לא הספיק להזינם במערכת.
מרכז צפון	לב העיר	10-May-14	39	דוח 4 - 2	החוצץ נסגר באיחור, כחודשיים לאחר סיומו של הצו.
מרכז צפון	לב העיר	5-Jun-14	13	דוח 4 - 3	קיים צו עד 9/1/15. לא ברור מדוע תוקפו של הצו אשר היה קיים בזמן הביקורת, לא נמצא בבדיקה.
מרכז צפון	לב העיר	6-Feb-14	132	דוח 4 - 4	חוצץ חוק הנוער נסגר ב - 30/6/14, לאחר מעברה של המשפחה לרשות אחרת. בשל בעיה מכנית, התיק לא נסגר סופית במחשב.



אגף	מחלקה	תאריך תפוגה	מספר ימים שחלפו מתפוגת הצו עד למועד הביקורת (18/6/14)	קידוד תיק ללא צו בתוקף	תגובת מנהלת המינהל
מרכז צפון	לב העיר	12-Feb-14	126	דוח 5 - 4	החוצץ נסגר ביוני 2014 - 4 חודשים לאחר שמלאו לקטין 18 שנים.
מרכז צפון	לב העיר	5-Apr-14	74	דוח 6 - 4	הטיפול בקטין עבר לשירות מבחן לנוער. המח' שלחה מספר בקשות לבית המשפט במטרה לקבל עדכון והחלטה על סגירתו של תיק בימ"ש במסגרת חוק הנוער "טיפול והשגחה". התיק ייסגר ברגע שתתקבל ההחלטה המבוקשת מבית המשפט.
מרכז צפון	לב העיר	21-May-14	28	דוח 7- 4	הקטין הגיע לגיל 18 במאי 2014. חוצץ חוק הנוער נסגר.
מרכז צפון	לב העיר	13-Mar-14	97	דוח 8 - 4	הקטין הגיע לגיל 18 במרץ 2014. חוצץ חוק הנוער נסגר.
דרום	חוצות יפו	17-Jun-14	1	דוח 9 - 4	בתאריך 17/6/14 הצו הסתיים ולא חודש. חלף יום אחד בלבד ללא עדכון במערכת.
דרום	חוצות יפו	5-Jun-14	13	דוח 10 - 4	החלטת בית משפט התקבלה בתאריך 29/5/14 - עברו בסה"כ 13 ימים ללא עדכון במערכת.
דרום	חוצות יפו	5-Jun-14	13	דוח 11 - 4	החלטת בית משפט התקבלה בתאריך 29/5/14 - עברו בסה"כ 13 ימים ללא עדכון במערכת.
דרום	שפירים	15-May-14	34	דוח 12 - 4	הילד הוצא בחירום מבית הוריו והוצא צו לתקופה של עד 30 יום. במהלך תקופה זו הוחלט על החזרתו הביתה, אי לכך לא היה צורך בהארכת הצווים.
דרום	שפירים	10-Jun-14	8	דוח 13 - 4	הוצא צו ביניים אשר הוארך, כחוק ב - 17/6/14. לא ברור מדוע לא נראה על ידי המבקר.
דרום	שפירים	17-Mar-14	93	דוח 14 - 4	היה צו אשר הוארך, כחוק, בתאריך 11/6/14. לא ברור מדוע לא נראה על ידי המבקר.
דרום	שפירים	7-Mar-14	103	דוח 15 - 4	הטיפול בקטינה הועבר לשירות מבחן לנוער, כמו כן היא הגיעה כבר לגיל 18. החוצץ של חוק הנוער לא נסגר בטעות והעו"ס לחוק הנוער מתנצלת על כך.



בהתייחסות מנהלת המנהל לממצא נמסר כדלקמן: "העבודה אשר אותה מבצעים העו"סים לחוק הנוער מול בית המשפט, הינה עבודה קפדנית ביותר אשר דורשת מהם, בין השאר, עמידה בלוחות הזמנים והקפדה יתירה על שמירה על רצף הצווים. העו"סים לחוק הנוער מבצעים תפקיד זה ללא רבב, ולא היה, אף לו מקרה אחד, אשר בו הסתיים צו של קטין והוא לא חודש, במועד, על ידי העו"ס לחוק הנוער.

במספר מקרים היה שיהוי בסגירת חוצצים של חוק הנוער – אם עקב הגעתו של הקטין לגיל 18 ואם בעקבות מעבר המשפחה לרשות אחרת.

במקרים אחרים, המערכת לא עודכנה במהלך ימים ספורים בלבד, לאחר מתן הצו ע"י בית המשפט. (חגים, חופשות) לציין כי המערכת מאפשרת עדכון רטרואקטיבי תוך חודש ימים.

אנו נחרד, פעם נוספת את הצורך בעדכון המערכת תוך פרק זמן קצר, לגבי הארכות של צווים או לגבי סגירת החוצצים של חוק הנוער."

תקצוב

50. תקציב טיפול ילד ונוער נועד לממן פעילויות רווחה שונות הקשורות לטיפול ילד ונוער כגון: מועדוניות, משפחתונים, תכניות לנוער בסיכון, תכניות לקהילות אתניות שונות ועוד. בין היתר התקציב כולל בתוכו תקצוב פעולות ומשאבים הקשורים ישירות לטיפול באלימות כלפי ילדים. עם זאת לא ניתן לגזור מתוכו באופן מדויק את הכספים המיועדים לנושא זה ספציפית. להלן התקציב בחדש השנים:

הערות	2011	2012	2013	
בהצעה לשנת 2013 גידול של 7.2 משרות בתקן כוח האדם	69,105,614 ₪	76,050,000 ₪	80,280,000 ₪	תקציב טיפול ילד ונוער

51. בהתייחס לבתוני 2013 כ- 86% מסך התקציב מורכב משני סעיפים עיקריים כמפורט:

סעיף	₪	%
מסגרות חוץ ביתיות	47,492,000.00	59%
מסגרות בקהילה	21,512,000.00	27%
סה"כ שני הסעיפים	69,004,000.00	86%

52. מתוך סעיף מסגרות חוץ ביתיות כ- 94% הינם בגין תת סעיף תקציבי "השמת ילדים במסגרת חוץ ביתית" ומתוך סעיף מסגרות בקהילה כ- 73% הינם בגין תת סעיף תקציבי "ילדים במעונות יום". שני תתי הסעיף האלה מהווים כ- 75% מתוך סך תקציב טיפול בילד ונוער.



53. להלן התפתחות שני תתי הסעיפים הנ"ל בחתך השנים:

2011	2012	גידול ב%	2013	גידול ב%	סעיף
40,028,257	43,212,000	8%	44,439,000	3%	השמת ילדים במסגרת חוץ ביתית
12,359,667	14,030,000	14%	15,717,000	12%	ילדים במעונות יום
52,387,924	57,242,000	9%	60,156,000	5%	סה"כ לשני תתי הסעיפים

מהנ"ל עולה כי קיימת עליה בתקצוב סעיפים אלו בחתך השנים מעבר לעלית המדד.

סטטיסטיקה ומדידת הפעילות

צווים להוצאת ילד מביתו

54. בסמכות עו"ס לעניין חוק נוער להוציא צווים להוצאת ילד מביתו במקרים של חרום. ככלל המדיניות המיושמת במחלקות הינה לפנות לבית המשפט להוצאת צו ביניים כאשר זה אפשרי אך במקרים דחופים, כשלא ניתן לפנות לבית המשפט, משתמשים עו"ס חוק נוער בסמכותם להוצאת צווי חרום. להלן כמות צווי חרום שהוצאו בשלוש השנים האחרונות כפי שנמסר מעו"ס חוק נוער עירונית:

שנה	צווי חירום
2011	40
2012	36
2013	40

מהנתונים הנ"ל ניתן ללמוד על כמות של כ- 39 צווי חרום במוצע בשנה המוצאים בתל אביב-יפו.

מקורות דיווח למחלקות

55. פניות לעו"ס חוק נוער במחלקה (ראה סעיפים 33 - 47 לעיל) יכולות להגיע ממגוון מקורות חיצוניים כגון: מורים בבתי ספר, בתי חולים (לעיתים אף בי"ח לילודות כאשר ילוד נולד עם תסמונת סם או כאשר ננטש על ידי אמו) וכן מגורמים פנימיים לדוגמה מצבים המדווחים על ידי עו"ס המשפחה לעו"ס חוק נוער.



56. הביקורת ביקשה לנתח את כמות הפניות בחתך מקור הפנייה ולשם כך סקרה אוגדנים המרכזים את נתוני מינהל השירותים החברתיים לשנים 2011-2013. להלן הנתונים:

שנת 2011	שנת 2012	שנת 2013	אחוז מסך הפניות	מקור פנייה
504	465	451	38%	עו"ס (+עו"ס כונן)
86	54	74	6%	משטרה
334	335	277	23%	מסגרת חינוכית בקהילה
34	33	31	3%	בי"ח יולדות
14	16	12	1%	תחנה לבריאות המשפחה
4	1	1	0%	מכון להתפתחות הילד
32	31	25	2%	מרפאה פסיכיאטרית
24	23	22	2%	בי"ח לילדים
3	4	7	1%	עמותה להגנת הילד
7	10	15	1%	מסגרת חוץ ביתית
46	39	31	3%	קרובי משפחה
23	22	21	2%	שכנים
21	18	28	2%	מסיל"ה
65	66	81	7%	רשות אחרת
8	5	3	0%	בית משפט
11	9	7	1%	קופת חולים
4	4	4	0%	פנייה באמצעות האינטרנט
147	98	97	8%	אחר
1,367	1,233	1,187	100%	סה"כ

בהתאם לנתונים לעיל, חלק ניכר מהפניות שנפתחות, ובאופן עקבי, הינן מיוזמת עו"ס. יודגש, כי הנתון המוצג אינו נותן מידע מדויק על פניות שנפתחו מיוזמת עו"ס שכן מקור פנייה עו"ס (+ עו"ס כונן) כולל גם פניות מיוזמת עו"ס כונן - פניות המבטאות מקרי חרום. שילוב של שני מקורות אלו יחדיו לא מאפשר לקבל מידע מדויק לגבי כמות הפניות ל"מקורות" שהינם שונים במהותם. כמו כן אין אפשרות לניתוח במערכת מידע, באופן מרוכז, פניות שנפתחו ביוזמת עו"ס לפי סוג הבעיה.



בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "יש בידי מינהל השירותים החברתיים את היכולת העצמאית להוסיף קטגוריות נוספות."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "אנו מקבלים את הערת הביקורת על הצורך להפריד בין פניות ביוזמת עו"ס כונן לבין פנייה ביוזמת עו"ס אחר."

שיעור מיון מקור פנייה "לאחר" הינו כ- 8% ולא ניתן לנתחו ולעמוד על הסיבה למיון מקור פנייה כ"אחר", באמצעות שאילתה במערכת המידע.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "להערכתנו, יש קושי בהפקה של דו"ח כזה, מאחר וה"אחר" הוא אין סופי. שכן, ה"אחר" יכול להיות מציל בחוף הים, נציג שגרירות זרה, מנהל חנות בקניון, עובר אורח ועוד."

מיון פניות לפי מהות הפנייה

57. הביקורת ביקשה לנתח את כמות הפניות בחתך מהות הפנייה (סוג הבעיה שבעקבותיה נוצרה הפנייה). לשם כך נסקרו אוגדנים המרכזים את נתוני מינהל השירותים החברתיים לשנים 2011 - 2013. להלן הנתונים:

סוג הבעיה	שנת 2011	שנת 2012	שנת 2013	אחוז מסך הפניות
העדר אחראים	44	47	42	4%
הזנחת הורים	571	523	553	47%
מתחת לגיל אחריות פלילית	6	4	7	1%
אי ביקור סדיר במסגרת חינוך	25	28	26	2%
קטין משוטט	12	11	15	1%
בעיה פסיכיאטרית שאינה מאובחנת	48	41	23	2%
תסמונת גמילה מסמים	16	15	14	1%
התעללות פיזית	264	266	251	21%
התעללות נפשית	22	18	15	1%
התעללות מינית	48	43	34	3%
בעיות גיל ההתבגרות	52	55	46	4%
התעללות קטין בקטין	24	21	19	2%
אחר	235	161	142	12%
סה"כ	1,367	1,233	1,187	100%

מהנ"ל עולה כי חלק הארי של הפניות שנרשמו במערכת הינן בגין הזנחת הורים. לאור העובדה כי הזנחת הורים אינה מוגדרת בחוק או בנוהל באופן מספק (למעשה תחת מושג זה עשויים להיכלל מקרים של אי מתן מזון ותרופות לילדים עד כדי סיכון חיים אך גם מקרים של מראה כללי מוזנח, שהייה ממושכת של הורים מחוץ לבית לצורך פרנסה וכיו"ב) לא ניתן לקבל מידע רלוונטי



מהגדרה רחבה זו אשר לא מבטאת רמות חומרה של הזנחה וכאלה המצריכות פגיעה במעמד ההורה.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "יש בידי מינהל השירותים החברתיים את היכולת העצמאית להוסיף קטגוריות נוספות."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "...אכן המנעד של סוגי הזנחה הינו רחב ביותר, אך אין אנו מקלים ראש גם בסוגי הזנחה "מתונה", שכן לאלו השפעות מכריעות על התפתחותו התקינה הפיזית, הרגשית והחברתית של הילד. איננו פוגעים במעמדו של הורה, אלא לתכלית הגנה על הילד ומשתמע מכך שנפעיל את "ארגו הכלים" העומד לרשותם של העו"סים לחוק הנוער, בזיקה לרמת החומרה של הזנחה המדווחת. אנו נוהרים בכבודם של הורים, כולל אלו המזניחים את ילדיהם.

.... במסגרת תכנית המיז"ם פותחו מודולות ל"העמקת אבחון" בנושאים שונים, ובהם ילד ונוער ותפקוד מטפל עיקרי. מודולות אלה מדרגות, על גבי סולמות הערכה, את מצבו של הילד ואת תפקיד האחראי עליו בפרמטרים שונים, ובהם הזנחה.

כמו כן, משרד הרווחה הוציא באוקטובר 2014 רשימה מעודכנת של נזקקויות ומאפיינים בקובץ נתוני היסוד של מקבלי השירות, הגדרות מפורטות יותר לנושא הזנחה, המפורטות בתתי סעיפים הנוגעים להזנחה בתחום הפיזי, הרפואי, הנפשי, הרגשי, הזנחה, התעללות ונטישה."

בהתייחסות נוספת שהועברה ממנהלת תחום ילד ונוער ומשפחה בתאריך 5/2/2015, נמסר כדלקמן: "נבקש לציין כי כאשר מתקבלת פניה לא ניתן להעריך את חומרת הזנחה אלא לאחר שביצע העובד תהליך אבחון מקיף המעמיק. לשם ביצוע תהליך זה, פותחו במסגרת תוכנית המיז"ם כלי אבחון מעמיקים המתייחסים גם לנושא הזנחה. כלים אלה פותחו במערכת המנל"ר והעובדים במחלקות החלו לעשות בהם שימוש. יצוין כי כלים אלה מהווים את האמצעי לביצוע בקרה אחר שינויים שחלו במצב. כבר כיום קיימים דוחות במערכת המאפשרים את ניטור התהליך. לאור זאת אין לדעתנו מקום לפתח דוחות לנושא הפניה...נשוב ונציין כי לצד ביצוע הוראות החוק כלשונן וככתבן, אנו מקפידים על מתן כבוד למשפחות ואם נמצא שאין ממש בפניה כנגדן – היא נסגרת."

הביקורת מציינת לחיוב את הקיטון בשימוש סעיף "אחר" במיון הפניות, אך עדיין מדובר באחוז משמעותי ל"סעיף סל" במאגר הנתונים.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "לעיתים ישנם דיווחים אודות סוגי בעיות שלא ניתן לשייכן לאחד מסוגי הזנחה המוכרים, על כן ההתייחסות ל"אחר". לפני כשבוע עלה לאוויר פיתוח חדש במערכת המנל"ר אשר מפיק דו"ח הכולל נתונים מפורטים אודות טיפול בילדים בחוק ובצל חוק. דו"ח זה פותח עפ"י דרישת משרד הרווחה והוא יאפשר לקבל נתונים סטטיסטיים מקיפים אודות הילדים המטופלים."



כמות התיקים במחלקות

58. הביקורת ביקשה לבדוק את כמות התיקים במחלקות וכן לבחון את התפלגות התיקים לכאלה המנוהלים תחת צווי בית משפט (תיקי חוק) ותיקי "צל חוק". להלן התפלגות התיקים המנוהלים במחלקות לתאריך 18/6/14 (מועד הבדיקה):

אגף	מחלקה	חוק	צל חוק	סה"כ
דרום	חוצות יפו	106	118	224
דרום	שער יפו	63	22	85
דרום	שפירים	182	41	223
סה"כ לאגף		351	181	532

אגף	מחלקה	חוק	צל חוק	סה"כ
דרום מזרח	אחוזה	147	43	190
דרום מזרח	איילון	26	45	71
דרום מזרח	אפיקים	85	65	150
סה"כ לאגף		258	153	411

אגף	מחלקה	חוק	צל חוק	סה"כ
צפון מרכז	לב	62	91	153
צפון מרכז	עבר הירקון	26	79	105
סה"כ לאגף		88	170	258
סכום כולל		697	504	1201

מהנ"ל עולה, כי כ- 47% מתיקי חוק (תיקים בהם פועלים מתוקף צו בית משפט) מרוכזים בשתי מחלקות (שפירים ואחוזה).



בהתייחסות מנהלת המנהל לממצא נמסר כדלקמן: "בחנית כמות התיקים במחלקות מראה כי כמעט מחצית מתיקי החוק מרוכזים בשתי מחלקות – שפירים ואחוזה. ברם, במחלקות אלה, שיעור נמוך יחסית של תיקי "צל חוק". ברור הוא, כי הליכים הקשורים לפעילות מול בית משפט דורשים דיוק, תיעוד, הכנה יסודית. עם זאת, הטיפול בצל החוק דורש משאבים רבים משל עצמם: ישנן משפחות המטופלות בצל החוק, אשר נדרש להשקיע בטיפול בהן תשומות זמן רבות, זאת מתוך השאיפה למנוע הליכים בעניין ילדיהן בבית משפט. לעיתים, תיק "צל חוק" מורכב פי כמה מאשר תיק בחוק, ובכל זאת אינו מצדיק פתיחה בהליכים בבית המשפט."

מדידת איכות הפעילות במחלקות

59. לשאלת הביקורת, כיצד מוגדרת הצלחה של מחלקה ומה הקריטריונים המשמשים את המטה למדידת הפעילות של אגף/מחלקה בנושא, נמסר ממנהלת תחום ילד, נוער ומשפחה, כי "אחת לשנה מתקיימת בכל מחלקה בקרה של חוק הנוער. סיכום הבקרה מופץ למנהלת המנהל ולמנהלי האגפים. בקרה מוצלחת הינה מדד חשוב להערכת הצלחתה של עבודת המחלקה בנושא חוק הנוער. בנוסף, הצלחת העבודה בחוק הנוער מוערכת ע"י מידת היענותם של בתי-המשפט להמלצות אשר מוגשות להם ע"י העו"סים לחוק הנוער, בהליכים שונים של החוק. בנוסף, כאשר המשפחות מערערות לבית-משפט מחוזי/עליון על ההחלטות שמתקבלות בבית-משפט קמא והערעורים אינם מתקבלים, זהו מדד להפעלת שיקול דעת מקצועי ונכון סביב ילדים במצבי סכנה וסיכון. (חשוב לי לציין כי במידה ובתי המשפט לא היו מקבלים המלצותינו-מה שכמעט ולא קורה, היינו בודקים עצמנו פעם נוספת ומסיקים את המסקנות הראויות."

60. לשאלת הביקורת האם מוגדרות למחלקות מטרות שנתיות הניתנות למדידה, נמסר ממנהלת תחום ילד, נוער ומשפחה, כי "המחלקות מונחות כי הנושא של הגנה על קטינים במצבי סכנה וסיכון הינו בסדר עדיפות עליון ודוחה כל פעילות אחרת, תהיה חשובה ככל שתהיה. יחד עם זאת, אנו סבורות כי הנושא הנ"ל אינו מדיד-לא ניתן לקבוע 'מכסות' של התערבות או לקבוע מראש לטיפול בכמה ילדים במצבי סכנה או סיכון יידרש העו"ס לחוק הנוער. כאמור, העו"סים לחוק הנוער מטפלים בכל ילד תל-אביבי אשר קיים חשד לגביו כי נמצא במצב של סכנה או סיכון."

61. לשאלת הביקורת מה הם דוחות בקרה שמתקבלים/מופקים במטה בנושא, נמסר ממנהלת תחום ילד, נוער ומשפחה, כי "אחת לשנה מופקים שלושה דו"חות סטטיסטיים המרכזים את עבודתם של העו"סים לחוק הנוער במנהל:

- א. הדו"ח של משרד הרווחה נשלח לכלל הרשויות בתחילת השנה העוקבת ומסכם את השנה הקודמת.
- ב. דו"ח המופק במסגרת מיון התיקים המינהלי אשר נערך בעת מיון תיקים שנתי בסוף חודש דצמבר כל שנה.
- ג. דו"ח המרכז את הנתונים הנוגעים לילדים בסיכון וסכנה בעיר, בחלוקה לפי אגפים מחלקות."



הביקורת מציינת כי הדוחות הנ"ל הינם סטטיסטיים במהותם ואינם דוחות בקרה היכולים למדוד את איכות ביהול התיקים.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "עד היום, הבקרה אותה ניהל תחום ילד ונוער עסקה בתהליכים ורישומים. בעת הדרכה סביב משפחה מסוימת או בעת השתתפות בוועדות לתכנון טיפול וסביב שיחות היוועצות, מתבצעת, למעשה, סוג של בקרה על איכות ניהול הטיפול.

כמו כן, מתבצעת בקרת תוכן ואיכות במקרים בהם קיימת פנייה אל התחום מגורם חוץ לבדיקה של טיפול במקרה מסוים. בכל מקרה, אין הבדיקות שיטתיות ולא מופקים דו"חות בקרה. במידה ויוחלט כי בקרה מסוג זה נחוצה, התחום ערוך לבצע אותה."

בקרות על הפעילות

בקרות ברמת המחלקה

62. הביקורת ביקשה לברר אילו בקרות מיושמות ברמת המחלקות בנושא טיפול באלומות כלפי ילדים ומה מעורבותו של מנהל המחלקה בפיקוח ויישום הבקרות. הביקורת בדקה את הנושא מול מנהלי מחלקות חוצות יפו ואחווה ולהלן תשובותיהם:

א. מנהל מחלקת חוצות יפו:

"הבקרה היא לא ספציפית על נושא אלימות כלפי ילדים. הפגיעה בילדים היא בנושאים שונים לכן הבדיקות והבקרות שלי הן על כל התחומים של פגיעה והזנחה של ילדים בסיכון וסכנה.

1) אני מקפיד לבדוק פעם בחודש במסכי המנל"ר (התוכנה לניהול תיקי לקוחות) שמתקיימים דיונים שוטפים של וועדות "צל החוק" לפחות פעם בחצי שנה לגבי כל ילד וכן אני בודק שבמסכי "חוק הנוער" העו"סיות לחוק הנוער מקפידות לעדכן את תאריכי תפוגת הצווים - זו אינדיקציה לכך שתהליכי הטיפול מול חוק הנוער מתקיימים כסדרם.

2) יש מיקרים של אלימות או פגיעה בילדים המגיעים אלי באופן ישיר מגורמים שונים (באמצעות הפקס, המייל או הטלפון), אני מקפיד לבדוק שמיקרים אלה מטופלים ע"י עו"ס לחוק הנוער, עו"ס משפחה וראש הצוות.

3) יש מיקרים חריגים וקשים של פגיעה בקטינים המובאים לדיון בראשותי. במקרים אלה אנו עורכים דיון מקיף ומקבלים החלטות על הטיפול העתידי."



באשר לדברים שמסר מנהל מחלקת חוצות יפו בסעיף א' לעיל, הביקורת מציינת כי לא נשמר תיעוד לקיומן של הבקורות כאמור.

ב. מנהלת מחלקת אחווה:

"כל הצוות המנהל הינו פקידי סעד לשעבר. מנהלת המחלקה עורכת בקרה באמצעות המנל"ר באמצעות הדוחות הבאים:

(1) דוח פניות חסרי ישע- מפרט פניות פתוחות תחת חוק עונשין

(2) דוח מטופלים בצל חוק- באמצעותו בודקים כמה זמן תיקים נמצאים בצל חוק (כעיקרון מנסים שתיקים לא יישארו בצל חוק מעבר ל 6 חודשים) ובדיקת קיומן של ועדות מצומצמות/החלטה אחת לחצי שנה לכל הפחות.

(3) דוח צווים

(4) דוח סמטיסטיקה- משמש בעיקר לצורך בדיקת עומסים

כמו כן קיימת רכות חוק נוער במחלקה שתפקידה להדריך וללוות עובדות (אשר לא כולן קיבלו מינוי) פעם בשבוע עוברת הרכות עם העו"סיות על הפעולות שצריכות להיעשות בכל תיק ולעיתים הרכות הולכת לדיונים בבית המשפט אם יש מעורבות של עו"ד או במקרים מיוחדים- בנוסף הרכות נפגשת עם גורמים במשטרה אחת לחודש לביור ותיאום לגבי פניות חסרי ישע."

באשר לדברים שמסרה מנהלת מחלקת אחווה לגבי בקרה שנערכת באמצעות המנל"ר, הביקורת מציינת שלא נשמר תיעוד לקיומן של בקורות אלו. כמו כן יודגש חוסר האחידות במדיניות ניהול תיקים בצל חוק כאשר במחלקות בעלות מאפיינים דומים (למשל חוצות יפו) אין מדיניות לא להשאיר תיקי צל חוק מעבר לחצי שנה ככל הניתן.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "באשר לחוסר האחידות לגבי ניהול תיקים במחלקות בעלות מאפיינים דומים: המדיניות נקבעת לכלל המינהל ולא דווקא למחלקות בעלות מאפיינים דומים.

נוהל חוק הנוער אשר יצא כבר בשנת 2000 לא הגביל את משך הזמן בו יכול תיק של "צל חוק" להישאר פתוח, ורק עמד על כך שאחת ל- 6 חודשים לכל היותר תהיה היועצות ועדכון בנושא.

באחרונה, משרד הרווחה הנחה (עדיין לא פורסם תע"ס בנושא) שתיק "צל חוק" יישאר ככה עד לתקופה של שישה חודשים ורק במקרים חריגים ומנומקים, יהיה ניתן להשאירו פתוח לפרק זמן נוסף.

נוהל חוק הנוער יעודכן ברוח זו. בדו"ח אכן הביקורות אינן מתועדות ואין כלי תיעוד רלוונטי. לעניות דעתנו אין צורך בתיעוד כזה. יש לציין שכל בעיה נבדקת מול הצוות המטפל."



בקורות ברמת האגף

63. הביקורת ביקשה לברר מה הבקרה הקיימת באגפים על הטיפול באלימות כלפי ילדים ולשם כך התקבלה תשובתם של מנהל אגף דרום ומרכזת תחום חוק נוער באגף:

א. ראש צוות מבקר באופן שוטף וכן משתתף בוועדות מצומצמות ובוועדות החלטה. ראש צוות הינו עו"ס חוק נוער בכל המקרים אך הוא בכיר מבחינת ניסיון טיפולי.

ב. רכות תחום חוק נוער באגף עורכת הדרכות מקצועיות והמעורבות שלה הינה בעיקר מקצועית.

ג. כל הצווים מועברים לרכות חוק נוער באגף אשר עוברת על התיקים של העו"ס החדשים.

ד. מקרים חריגים מדווחים לרכות עו"ס חוק נוער באגף לצורך עזרה מקצועית ולעיתים היא משתתפת בוועדות החלטה

ה. אחת לשנה עוברת רכות תחום חוק נוער באגף על דוחות סטטיסטיים (מוכנים ידנית בהתאם לנתוני המערכת) של השנה שחלפה מול שנה קודמת, שעיקרם:

- כמות פניות חוק נוער לפי מחלקות ובחתך סוג הבעיה בחלוקה לאלימות פיזית, אלימות מינית, הזנחה, טיפול פסיכיאטרי.
- מספר הדיווחים שהוגשו למשמרה
- מספר צווי חרום שהופעלו במשך השנה- בנוסף קיים דוח מפורט המציין צווי חרום לפי מחלקות, תאריך הצו וגיל הקטין.
- מספר צווי ביניים
- מספר קמינים שהוכרו כנוקמים
- סך צווי השגחה וכאלה שנוצרו או הוארכו השנה
- סך צווי משמורת וכאלה שנוצרו או הוארכו השנה
- ועוד."

הביקורת סקרה את הדיווחים שהתקבלו מהמחלקות ומצאה בדוח צווי חרום, מקרה בו הועבר קטין בן 2.5 לבית חולים פסיכיאטרי אברבנאל (מחלקת שפירים נובמבר 2013).

לשאלת הביקורת האם זה סביר שקטין בן 2.5 יועבר לבית חולים פסיכיאטרי, נמסר מראש תחום ילד, נוער ומשפחה, "כי מדובר בנתון חריג ויתכן ומדובר בטעות ברישום. עם זאת היו מקרים בעבר בהם הועבר קטין מתחת לגיל 4 לבית חולים פסיכיאטרי."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "לדעתנו מדובר בטעות סופר וכי הכוונה היא לילד בן 12.5 – שכן בית חולים אברבנאל מאשפז בני נוער בלבד. בית חולים במחוז אשר מאשפז ילדים צעירים מתחת לגיל 6, הינו בי"ח "נס ציונה". ניתן לציין, כי ידוע לנו על מקרים נדירים בהם גם ילדים רכים אושפזו בבי"ח זה – בדרך כלל על רקע של אוטיזם קשה ו/או בשל התפרצויות זעם בלתי נשלטות – אשפוזים שהינם, כמובן, בהתאם לחוק ומבוקרים על ידי ועדה פסיכיאטרית סטטוטורית."

**בקורות ברמת המטה**

64. פעם בשנה מתקיימת בקרת "חוק הנוער" במחלקה. הבקרה מתבצעת ע"י עו"ס חוק נוער עירונית (ממטה מינהל השירותים החברתיים של עיריית תל אביב-יפו) ובוחנת את כל תהליכי העבודה של ילדים בסיכון וסכנה במחלקה וניתנים ממצאים ודרישות לתיקונים אם נמצאו.

65. הביקורת סקרה קלסר של עו"ס חוק נוער עירונית המרכז את הבדיקות התקופתיות שנערכו במחלקות השונות. מסקירת הנתונים עולה כי הדוחות מצביעים על ניהול טוב. עם זאת יודגש כי מדובר בבדיקות בנושאים ידועים מראש (כגון כמות פניות פתוחות, כמות פניות בצל חוק וכד') למועד ידוע מראש והמחלקות נערכות לבדיקה במועד שנקבע.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "אנו רואים חשיבות בכך שכל הצוות במחלקה נפגש עם מרכזת נושא חוק הנוער העירונית ודן בסוגיות שונות הקשורות לניהול התיקים – דבר שלא ניתן היה לעשותו אילו הביקורת הייתה פתע. ייתכן, כי לאור ממצאי המבקר כפי שבאים לידי ביטוי בדוחות 2 – 5 (סעיפים 32, 37, 49, 45). נכון יהיה לבצע בדיקה מדגמית אחת לשנה באמצעות המנל"ר בשיתוף יחידת תכנון ובקרה, ובזאת להרחיב את הבקרה, כך שתיעשה גם באופן רנדומלי."

בהתייחסות נוספת שהועברה ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה בתאריך 5/2/2015, נמסר כדלקמן: "מנהלי מחלקות ור"צ מונחים לקיים בקורות תקופתיות ומבצעים אותן הלכה למעשה אך הדבר אינו בא לידי ביטוי במערכת המנל"ר. בימים אלה מתחיל המינהל, במסגרת חוכנית יישום הרפורמה לשנת 2015, לפתח את תפיסת הבקרה של התפקיד השונים החל מהעו"ס המטפל, דרך בקרת מנהלים בצוות, במחלקה ובאגף ועד לבקרת מטה. כחלק מכך יפותחו בהתאמה כלים לתיעוד ופיקוח (יחכן שחלקם יהיו מותנים בחוספת תקציב לפיתוח המערכת)."

יישום חוק נוער בקהילת השוהים הבלתי חוקיים

66. בעיר תל-אביב-יפו מתגוררת קהילת זרים גדולה המונה כ- 70,000 איש המורכבת ממהגרי עבודה ומבקשי מקלט.

67. אוכלוסיית השוהים הבלתי חוקיים (להלן: שהב"ח), הינה קשת יום ובמקרים רבים מדובר במשפחות חד הוריות בהן ההורה צריך לעבוד מעל ל-10 שעות ביום ולמצוא פתרונות זולים להשגחה על הקטינים והנטל הכלכלי הכבד מכתוב הזנחה של קטינים במקרים רבים.

68. מאפיין נוסף של האוכלוסייה הינו פער תרבותי בכל הקשור בחינוך ילדים העומד בקונפליקט עם החוק במדינת ישראל. כך למשל מכה עם סרגל או חגורה עשויה להיות אקט חינוכי בתרבות של השהב"ח ולהיחשב במדינת ישראל לאלימות פיזית כלפי קטין המצריכה יישום חוק נוער.

69. בתל אביב-יפו פועל מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה (להלן: מסיל"ה) אשר פועל גם בתחום ילדים בסיכון. פעולות מסיל"ה, באמצעות עו"ס כוללות, בין היתר, איתור ילדים בסיכון וניהול תיקי רווחה.



70. במסגרת הביקורת ערכנו בדיקה במחלקת אחווה בה מטופלת גם אוכלוסייה של עובדים זרים המהווה כ- 30% מכלל האוכלוסייה של המחלקה. להלן ממצאים כלליים בנושא זה:
- א. קיימת בעיה של רישום תיקים של שהב"חים אשר, בהיעדר תעודות זהות, עשויים להיות רשומים בזהות שונה במשטרה, בבית חולים במחלקות רווחה וכדומה- הדבר מקשה מאוד על המעקב.
- בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "אכן בהעדר ת.ז גורית אחת, כל משרד ממשלתי נותן מס' זיהוי משל עצמו. כיום הדבר הוא בלתי נמנע. בכל מקרה כל ילד המקבל שירות מהמחלקה לשירותים חברתיים ומתקציב משרד הרווחה (מועדוניות, משפחות אומנה ומשפחות קלט, פנימיות, תכנית נתיבים להורות, בית חם לנערות ומעונות יום), מקבל מספר זיהוי משרדי אשר מאפשר מעקב ורישום נאות."
- ב. קיימת בעיה משמעותית של שפה - נמסר ממנהלת מחלקת אחווה, כי בשנת 2014 תוקצב מגשר המדבר טיגרינית.
- ג. קיימת מורכבות חוקית שכן לא ניתן למנות אפטרופוס לילדים זרים ולכן כשצריך לעיתים חתימת אפטרופוס לא ניתן לעשות זאת.
- בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "אכן, מינהל השירותים החברתיים מתריע, זה שנים בפני השירות המשפטי במשרד הרווחה על כך שלא ראוי בעינינו שישנם ילדים חסרי מעמד אשר אין להם אחראים כחוק ונמנע מאתנו למנות להם אפטרופוס כחוק בין אם מתוך קרובי משפחה ובין אם מתוך תאגיד אפטרופוסות כזה או אחר. לאורך השנים התקבלה מרשויות המדינה תשובה שלילית עקבית בנושא זה. לאחרונה, קיים שינוי במדיניות הגורפת כפי שהוצגה בעבר וניתן להביא כל בקשה פרטנית לאישורו של משרד הפנים. משרד הפנים בודק לעומק מצבו ומעמדו של הילד אשר בו מדובר ובחלק מהמקרים ניתן אישור למנות עבורו אפטרופוס."
- ד. כפועל יוצא שמסיל"ה אינה מחלקת רווחה המפעילה מערכת מידע (כדוגמת המנל"ר) התיאום וממשק העבודה בין מסיל"ה לבין מחלקות הרווחה, בהן פועל עו"ס חוק נוער, הינו בעייתי - אין במחלקות גישה לנתונים בדבר הטיפול שנעשה במסיל"ה ובירורים לגבי כל מקרה מצריכים את איתור הגורם המטפל במסיל"ה ובירור מולו לגבי מידע בתיק.
- בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "מסיל"ה אינה מוגדרת מחלקת רווחה ולכן אינה יכולה לעשות שימוש במערכת המנל"ר. לאור זאת נבנה מסד נתונים ממוחשב (גיליון אקסל מפורט) הכולל נתונים שונים אודות מקבלי הסיוע במרכז המעודכן על ידי צוות העובדים במסיל"ה."
- בהתייחסות נוספת שהתקבלה בתאריך 3/2/2015 ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה נמסר כדלקמן: כל הילדים שהינם חסרי מעמד המטופלים בחוק (צו חירום, צו השחה או משמורת) הועברו לטיפולן הבלעדי של המחלקות ואין להם כלל תיקים במסיל"ה. כאשר מדובר בילדים שקיימת לגביהם חובת דיווח בהתאם לחוק העונשין תעביר עו"ס מסיל"ה את כל החומר הידוע לה לידיעת עו"ס חוק הנוער במחלקה. המצבים בהם רמת הסיכון היא



נמוכה ואינה מצדיקה פנייה להתערבות סמכותית יטופלו אלו על ידי העובדים הסוציאליים במסיל"ה תוך כדי התייעצות עם העוס"ים של המחלקות . אנו מוצאים כי מצב זה הינו מספק ואין בו כדי להצביע על חסר במידע נתון לעו"ס לחוק הנוער.
מסיל"ה אינה מהווה מחלקה לשירותים חברתיים כפי הגדרתה בחוק שירותי הסעד 1958 ואין המנהל חושב שנכון לשנות מצב זה."

תלונות נגד העוסקים ביישום חוק נוער מטעם העירייה

71. תלונות יכולות להגיע ממספר ערוצים: ישירות למחלקה, דרך משרד הרווחה, דרך מטה מינהל השירותים החברתיים, דרך פניות הציבור באמצעות משובים של בית המשפט ועוד.
72. מרבית הפניות מגיעות מפניות הציבור ומנהלות דרך מערכת קשרי לקוחות – הפנייה מתקבלת אצל מזכירת מנהלת מינהל השירותים החברתיים מאת פניות הציבור. המזכירה מנתבת את הפנייה לפי הכתובת למחלקה הרלוונטית ועוקבת אחר מתן מענה לפונה (הנוהל הינו מתן מענה תוך 14 יום ולשם כך נערך מעקב כי תשובות ניתנות כבר לאחר שבוע - מתוך מטרה ליצור טווח בטחון).
73. מכיוון שפנ"צ לא מסווג בנפרד פניות הקשורות לחוק נוער ובמחלקות לא נערך ריכוז של תלונות בנושא, למעשה אין ניהול של מאגר מידע בנושא חשוב זה ולא ניתן להפיק דוח המציג את כמות התלונות בנושא בכל מחלקה.
- בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: " אין אנו מתנגדים כי היחידה לפניות הציבור תסווג את התלונות לפי נושאי התוכן, בכלל זה תלונות כנגד עו"סים לחוק הנוער (ובהתאמה גם כנגד עו"סים לחוקים האחרים) ומעת לעת ישלח משוב למינהל, כך שניתן יהיה ללמוד מהנתונים על היקף התלונות ותוקפן."
74. כמו כן פניות שאינן מתקבלות דרך הפנ"צ לא מדווחות לפנ"צ כך שאין שלמות של מידע במערכת קשרי הלקוחות.
- בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: " אכן, קיימות פניות אשר אינן מתקבלות דרך הפנ"צ (לדוגמא – דרך משרד הרווחה, אתר האינטרנט העירוני, פקס). סוג זה של דיווחים הנבדקים במינהל עצמו, ניתן לסווג לפי סוגי התלונות ולהעביר על כך מידע למנהלת התחום ולמרכזת חוק הנוער, אחת לרבעון."
- בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "הנושא יבחן במסגרת שנת 2015 כתפיסה עירונית של הקשר בין מערכות תפעוליות למערת קשרי לקוחות עירונית (CRM)".
75. נמסר ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה, כי היא והעו"ס העירונית עוברות על כל פנייה שמגיעה דרך משרד הרווחה או המנהל. פניות אלו מרוכזות על ידי עובדת של המינהל יחד עם פניות אחרות בקלסר. כאשר יש תלונות מרובות על עובדת (תפקודיות - לא תלונות משמעת) נעשה מאמץ להעבירה מתפקידה שכן יש קושי להפסקת עבודה של עובדים קבועים.



76. הביקורת מציינת, כי בהתאם לעיל יתכן מצב תיאורטי שיתפקד עו"ס לחוק נוער שאינו מתאים לתפקיד רק בשל קביעות.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "רוב רובם של העו"סים לחוק הנוער בעירייה, הינם עובדים משובחים ומקצועיים. אכן, יכולים להיות מצבים בהם עו"ס לחוק הנוער שאינו עומד בעומס או בדרישות התפקיד הגבוהות, יעבור לתפקיד אחר אשר אישיותו וכישוריו מתאימים למלאו."

77. ביום הביקורת נסקר הקלסר על ידי העובדת במינהל והיא לא מצאה בו תלונות מהעת האחרונה הקשורות בחוק נוער - כאמור אין רישום מסודר לנושא זה ספציפית.

78. **משובים מבתי משפט:** משובים עשויים להגיע כאשר תזכירים לא הוכנו באופן נאות, כשהחומר הוגש לבית המשפט סמוך מידי למועד הדיון וכיו"ב. נמסר מעו"ס העירונית כי לא התקבלו משובים תקופה ארוכה (מעל לשנה).

בדיקה במחלקות

79. במסגרת הביקורת נערכה בדיקה בשלוש מתוך שמונה המחלקות כאשר נבחרה מחלקה אחת מכל אגף. המחלקות שנבחרו הינן כדלקמן:

אגף	מחלקה	מאפיינים ייחודיים
צפון מרכז	עבר הירקון	המחלקה מאופיינת במקרים רבים של התעללות נפשית בילדים לרוב במקרים הנובעים מגירושין. מדובר באוכלוסייה במעמד סוציו-אקונומי גבוה יחסית, המרבה להיעזר בעורכי דין בכירים דבר המשפיע על ניהול התיקים המנוהלים ברובם (מעל ל-75%) בצל חוק. בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "... בחלק ניכר מהמקרים המשפחות, אשר מצוידות הן במשאבים כלכליים והן בכוחות אגו מצליחות להתארגן סביב הסיוע לילדיהם, מבלי שהעו"ס לחוק הנוער תצטרך לפנות לבית המשפט."
דרום	חוצות יפו	המחלקה מטפלת על פי רוב באוכלוסייה המורכבת ברובה מערבים ויהודים, במעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית. הטיפול מול האוכלוסייה הערבית מצריך רגישות להבדלים התרבותיים שלעיתים יוצרים קונפליקט עם החוק במדינה (למשל, גיל נשואי קטינות).
דרום מזרח	אחוזה	המחלקה מטפלת על פי רוב באוכלוסייה, במעמד סוציו-אקונומי נמוך יחסית. במחלקת אחווה מטופלת גם אוכלוסייה של עובדים זרים המהווים כ-30% מכלל האוכלוסייה - גם כאן, בין יתר הבעיות, קיים לעיתים קונפליקט תרבותי מול החוק במדינה בעיקר מבחינת דרכי חינוך ילדים לעיתים באלימות שכן בארצות המוצא, חינוך באמצעים אלימים הינו מקובל.

**ממצאים כלליים מהבדיקה במחלקות**

80. נמסר מהעו"ס חוק נוער (נ.) כי קיים עומס העבודה רב מאוד ועל כן לעיתים העו"ס לא מגיעות לטיפול בכל המשימות בל"ז אופטימאלי (למועד הביקורת מטפלת בכ- 75 תיקים במשרה מלאה). בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "בדומה להתייחסותנו בסעיפים קודמים לנושא העומס – תפקידו של ראש הצוות ומנהל המחלקה לנוטר, מעת לעת, את תחושותיה של העו"ס לחוק הנוער סביב העומס המוטל עליה, ולווסת את העומסים בין עובדי המחלקה השונים."
81. נמצא כי נערכות התכתבויות לגבי הפרט בסמארטפונים למשל עם גורמים במשטרה - מדובר בתקשורת של מידע רגיש ביותר שאינן מוצפנות וניתן לחשפן בקלות יחסית (נכון לגבי כל תקשורת הבעשית באמצעות סמארטפונים). בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "התכתבויות בסמארטפונים של העו"סיות לחוק נוער מול המשטרה, יש להניח כי מתבצעות במצבי חירום בהם נדרשת תגובה מידית – לרוב כאשר העו"ס לחוק נוער נמצא מחוץ למחלקה, בזירה בה מתרחשים אירועים סוערים הקשורים להגנה מידית על ילד. עו"סים לחוק נוער מונחים, ככלל, שלא לכתוב דברים הנוגעים לצנעת הפרט, ולתמצת את המסר, מבלי להסגיר פרטים מזהים מיותרים."
82. נמסר מראש צוות בחוצות יפו (ד.) כי אחד הדברים שמקשים מאוד על עבודתם הינו הבירוקרטיה הקשורה להסעות קטינים. קיים צורך בהסעת קטין כאשר צריך להסיעו למפגשים עם הוריו הביולוגיים, הסעות לאבחון, החזרת ילד לפנימייה, ראיונות קבלה לפנימייה ועוד. לכל מקרה צריך לקבל אישור נפרד מעו"ס נוער עירוני, למלא טפסים ולהוציא הזמנה לחברת המוניות. נמסר כי התהליך המסורבל מקשה על העבודה השוטפת בייחוד כשמדובר בצורך שנוצר מהרגע להרגע. בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "אכן, בכל מקרה של הסעת קטין תחת צו בית משפט במונית, נדרש אישורה של עו"ס עירונית לחוק נוער. מחד, נוהל זה הינו נדרש על ידי משרד הרווחה. מאידך, כל פנייה לעו"ס עירונית לחוק נוער מקבלת מענה מהיר/מידי ולא קרה מקרה בו קטין תחת צו, אשר זכאי להיות מוסע במונית, לא קבל מענה זה בעקבות שיהוי בתגובתה של העו"ס העירונית לחוק הנוער."
83. לעיתים עובדים משתמשים ברכבם הפרטי להסעת פונים וקטינים במסגרת העבודה. במהלך הראיונות נודע לביקורת על מקרה בו קטין, שעו"ס חוק נוער הסיעה אותו ברכבה הפרטי, חנק אותה מאחורה תוך כדי נסיעה. לשאלת הביקורת האם קיימת הנחייה של משרד הרווחה בנושא, או בסיס חוקי כלשהו התומך בתפקוד העו"ס כמשנע כחלק מתפקידו והאם הנושא מכוסה ביטוחית מטעם העירייה, נמסר ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה, כי: "הנושא נבדק, גם בעבר וגם היום – הן מול היועצת המשפטית של העירייה והן מול ייעוץ הביטוחים של עיריית ת"א. נאמר כי עו"ס יכולה להסיע ברכב הפרטי שלה כל אדם, כולל מטופלים בגירים או קטינים-כמובן בתנאי שהיא ורכבה מבוטחים בכל הביטוחים הרגילים."



בהתייחסות היועמ"ש לממצא נמסר כדלקמן: "במקרה של גרימת נזק גוף לקטין ישנם 2 אפשרויות:

1. התאונה נגרמה תוך כדי הנסיעה ברכב, ו/או בכניסה והיציאה מהרכב, תוכר התאונה קרוב לוודאי כתביעה בביטוח חובה של הרכב הפרטי. בביטוח חובה אין השתתפות עצמית. במקרה זה, אין החרגה של האירוע עקב התנדבות העובדת, אלא אם קיבלה תמורה, ואז כמובן זו לא התנדבות. לסיכום ביטוח החובה של רכב העובדת הוא אמור לכסות.
2. התאונה נגרמה מחוץ לרכב, ואז כסוי לתביעה כנגד העובדת היא בביטוחי החבויות של העירייה."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסרה תשובתו של יועץ הביטוחים של העירייה: "כל מי שמסיעים אותו ברכב שבעליו ביטח אותו בביטוח חובה לפי חוק, מבטח ללא הבדל, דת, מין, גיל ומצב נפשי או בריאותי. קיים כיסוי ביטוחי גם אם התאונה נגרמה מחוץ לרכב, ואז הכיסוי לתביעה כנגד העובדת הינו במסגרת ביטוחי החבויות של העירייה. לא קיימת הנחיה של משרד הרווחה בנושא הסעת קטינים ברכבו הפרטי של העו"ס, אולם כן קיימת הנחיה פנים עירונית של המינהל משנת 2010, לפיה ניתן להסיע ילד ו/או משפחה ברכב פרטי, כל זאת אם אין חשש לחבלה, אלימות או התנהגות בלתי הולמת של הילד ומשפחתו במהלך הנסיעה."

84. תיעוד בקשה לקיום ועדת החלטה בתיק הינו כלי בקרתי שלרוב אינו מוזן או שמוזן תאריך זה למועד קיום ועדת ההחלטה.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "היכולת קיימת וכעובדה פועלת בחלק מהמחלקות."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "תיעוד בקשה לקיום ועדה הינו כלי תכנוני, הערכתי וכלי לביצוע בקרה. קיימות מחלקות אשר מיישמות את מודל ועדת החלטה באופן מקיף למול אחרות אשר אכן, כפי שמצוין בביקורת, מזינות את המידע רק במועד קיום הועדה."

85. אין תיעוד במערכת המידע האם ההורים חתמו על הסכמות להוצאת צו או הארכתו לכן לא ניתן להפיק מתוך המערכת את אותם מקרים בהם הוצאו צווים ללא הסכמת ההורים.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "העובדה נכונה. לא עלה כדרישה."

86. בהתאם לתע"ס 8.11 סעיף 10 "ב- 6 החודשים הראשונים למינוי של פקיד הסעד או לחילופין ב- 3 המקרים הראשונים שהובאו על ידו לבית המשפט, חייב פקיד הסעד להיעזר בפקיד הסעד המחוזי בהכנת החומר ובייצוג המקרב בבית-המשפט". כמו כן, בהמשך לסעיף זה, נכתב "פקיד הסעד במחלקה יפנה לפקיד הסעד המחוזי בכל מקרה שהאחראי לקטין מיוצג ע"י עו"ד בכל שלב משלבי הדיון. פקיד הסעד המחוזי יפנה ליועץ המשפטי במשרד העבודה והרווחה המחוזי לייעוץ ולשקול באם יש צורך בייצוג משפטי."



הביקורת לא ראתה עדות ליישום האמור לעיל על פי התקנה. נמסר מעו"ס חוק נוער עירוני (אשר לה גם סמכויות של עו"ס חוק נוער מחוזי), כי "הוראה זאת יכלה להתבצע בשנת 1987 (השנה בה פורסמה התקנה), כאשר מספר הקטינים אשר עניינם הופנה לבית-המשפט היה קטן. כיום, כאשר בת"א בלבד קרוב לאלף קטינים מטופלים בבית-המשפט, מובן שפקיד סעד מחוזי (או עירוני, כמוני), אינו יכול ללוות כל מקרה של עו"ס חדשה לחוק הנוער. בת"א, בכל מחלקה או אגף ישנה עו"ס ותיקה לחוק הנוער אשר מרכזת את הנושא והיא זאת אשר בודקת את פניותיהם של העו"סים החדשים לחוק הנוער לבית המשפט מרם שליחתם, כמו כן היא זאת אשר מלווה את פקידי הסעד החדשים לדיונים בבית המשפט, בהתאם להוראות התע"ס. לדוגמא: העו"ס לחוק הנוער עם הכי פחות ותק במנהל הינה א. ד., עובדת של מחלקת אפיקים באגף מזרח. א. עבדה בומנו כמחליפה של עו"ס, עזבה את המערכת זמנית וחזרה אליה בחודש מרץ 2012, לתפקיד של עו"ס לילדים בסיכון. א. סיימה קורס לעו"סים לחוק הנוער ולפני כשלושה חודשים קבלה מינוי של עו"ס לחוק הנוער. היא מלווה באופן צמוד ע"י צ. פ., עו"ס ותיקה לחוק הנוער אשר מרכזת את הנושא במחלקה ומדריכה את העו"סים לחוק הנוער הנוספים אשר עובדים בה."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "... בנוסף השירות המשפטי של עיריית תל אביב יפו מעניק ליווי משפטי, כל אימת שנדרש סיוע זה ...".

בהתייחסות נוספת שהתקבלה בתאריך 3/2/2015 ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה נמסר כדלקמן:

- "קיימת הנחייה בתע"ס כי עו"ס מחוזי (בתל אביב יפו עו"ס עירוני לחוק הנוער) ילווה עו"ס חדש לחוק נוער בחצי שנה הראשונה או בשלש המקרים הראשונים. כאמור זו הנחייה שאינה עומדת במבחן המציאות לאור ריבוי ההופעות בבית משפט הנדרשות לכל עו"ס חוק נוער בחצי שנה נתונה. בכל מקרה עו"ס חדש מלווה על ידי מדריך או רכז חוק נוער במחלקה בדיונים הראשונים. משרד הרווחה מודע לכך היטב שכן העו"ס המחוזי לחוק הנוער כלל אינו מלווה את העובדים החדשים בערי המחוז ומצפה כי הרשויות יעשו זאת בכוחותיהן הקיימים. אנו צופים כי התע"ס החדש לא יכלול הנחייה זו."

- קיימת הנחייה בתע"ס כי עו"ס חוק נוער יפנה ליעוץ המשפטי בכל מקרה שהאחראי מיוצג על יד עורך דין. במנהל איננו נדרשים לפנות ליועצים המשפטיים של המשרד (אלא במקרים חריגים במיוחד) וזאת משום שהיועצות המשפטיות בעירייה הינן בעלות מעמד של ב"כ היועמ"ש לממשלה. השרות המקצועי הניתן על ידן הוא ברמת זמינות גבוהה ביותר חוץ ייצוג המנהל בערכאות השונות של בתי המשפט לנוער והמשפחה (כולל ערכאת ערעור).

כאשר יש למשפחה עורך דין אך הצדדים כולם רואים עין בעין את צרכי הילד וטובתו אין צורך לפנות ליעוץ משפטי שכן מגיעים לבית המשפט עם הסכמות."



ממצאים כלליים מבדיקת תיקים

87. סקירה של תיק במערכת הינה מורכבת מכיוון שהמערכת ממיינת פעולות למספר לשוניות שונות כגון: ועדות, צווים, פעולות טיפוליות ועוד. כמו כן מידע הקשור לתיק עשוי להיות מתועד בתיקיית עו"ס משפחה ואף בתיקים קודמים במחלקות אחרות. כך נוצר מצב שאם רוצים לקבל תמונה מלאה בסדר כרונולוגי של אירועים בתיק צריך לעבור במערכת מלשונית ללשונית ועל התיק של עו"ס המשפחה וכן על התיק הפיזי בו קיימים מסמכים רבים אשר אינם נמצאים במערכת.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "צוות הפיתוח של אגף המחשוב פועל בימים אלה לשדרוג המערכת הממוחשבת כך שתכלול תהליכים הקשורים בתוכנית מיזם וכן שיפור טכנולוגי (מעבר לטכנולוגיית "דוט נט" מטכנולוגיית VB). במסגרת שינויים אלה יתאפשר הפקת דו"ח כרונולוגי בכל תכנית התערבות. המערכת אמורה לעלות לאור בחודש אפריל 2015".

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "דרישת האירכוב עלתה בשנת העבודה 2015 ולא אושרה לביצוע. גיליון טיפול הינו חלק משלב ג מיזם שעדיין לא אושר".

88. האמור לעיל גורם לבזבוז זמן רב במעברים בין תיקים ולשוניות לצורך איסוף מידע. כמו כן מכיוון שמסמכים רבים נמצאים רק בתיקים ולא נסרקים למערכת, אין גיבוי למצב של אובדן כלל התיקים כתוצאה משריפה, הצפה וכדומה.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "דרישת האירכוב עלתה בשנת העבודה 2015 ולא אושרה לביצוע".

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "מרבית המידע אודות מטופלים נמצא כיום במערכת המנל"ר ורק מסמכים חיצוניים אינם נסרקים למערכת ונשמרים בתיק פיזי. הטכנולוגיה לסריקת המסמכים החיצוניים קיימת אך לא אושר תקציב לנושא אשר נובע מהצורך לשפר את הטכנולוגיה ולהתאימה וכן להוסיף לכל עובד את רכיב ה'סורק'".

89. בהתאם לתע"ס 8.11 בנוגע להנחיות לביצוע חוק הנוער, על עו"ס לעניין חוק נוער לפעול לחתימת הסכם בין ההורים לגורמים המטפלים ואם לא יושג הטיפול הרצוי בקטין תוך שיתוף פעולה עם ההורים על פי החוזה הטיפולי, ישקול עו"ס חוק נוער פנייה לבית משפט בבקשה להכיר בנזקקות קטין. בבדיקת התיקים הביקורת התרשמה, כי הנחייה זו אינה מקוימת כלל.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "תע"ס 8.11 אשר מסדיר עבודתה של העו"סים לחוק הנוער, נכתב בשנת 1987. ידוע לנו כי במשרד הרווחה שוקדים עתה על הכנת תע"ס חדש אשר יכלול את המגמות והתמורות שחלו בעשורים האחרונים בכל הקשור בשיתוף הורים בגיבוש דרכי הטיפול בילדיהם. בשנות ה תשעים וה - 2000 הוציא משרד הרווחה מספר תע"סים הנוגעים להכנת משפחה לדיון בוועדות לתכנון טיפול, אשר בהן נדונות, במשותף עם ההורים, הדאגות לגבי התפתחותם ומצבם של ילדיהם. במסגרת זו, הונחו כל העו"סים במחלקות לפרט בפני ההורים את הבעיות המזוהות, תוך קבלת הצעתם לקידום ופתרון העניין. במהלך



הועדות ניתנת להורים האפשרות להשמיע עמדתם ובסוף הועדה ההורים מתבקשים לחתום על הנאמר ביעיבה. למעשה, הנחיה זו החליפה, במידה מסוימת, את ההנחיה אשר ניתנה בתע"ס 8.11.

כיום, במסגרת תכנית המיזם המובלת במינהל לשירותים חברתיים מתגבש מופס של הסכם טיפולי עם המשפחות בנושאים שונים וביניהם הנושא של עבודה עם משפחות סביב ילדים במצבי סיכון.

להערכתנו יהיה בטופס זה כדי לענות על הכוונה המקורית של תע"ס 8.11.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "גיליון טיפול הינו חלק משלב ג מיזם שעדיין לא אושר".

90. בבדיקת התיקים אצל עו"ס חוק נוער (מ.) בחוצות יפו לא תמיד רשומות בוועדות המצומצמות ההחלטות שהתקבלו להמשך טיפול.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "במהלך הבקרה המתבצעת במחלקות, אנו בודקים שמתקיימות רשומות בוועדות המצומצמות. במידה ונמצא כי אין רשומות כאלה, הדבר נכתב במסגרת המשוב למחלקה בתום הבקרה. כפי שציינו בהתייחסותנו הקודמת, נסקול הרחבת הבקרה מעבר לאחת לשנה".

ממצאים פרטניים מבדיקת תיקים

91. **בתיק 208 (חוצות יפו)** בספטמבר 2012 נערך דיון בוועדה מצומצמת והוחלט לבקש מידע מבית הספר. בדצמבר 2013 נערך דיון בוועדה מצומצמת ומכיוון שלא התקבל מידע או דיווחים המצביעים על צורך בטיפול הוחלט לסגור את התיק. הביקורת לא ראתה שהתקבל המידע המבוקש מבית ספר ושבוצע מעקב לקבלת מידע כאמור.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "בין הועדה הראשונה בספטמבר 2012 לוועדה השנייה בדצמבר 2013, נשלחה פנייה כתובה על ידי עו"ס לעניין חוק הנוער לביה"ס, בקשה זו מתועדת לא בתיעוד הוועדה עצמה כי עם בחוצץ של עו"ס לפי חוק הנוער בתאריך 19/9/13.

חשוב להדגיש שהוועדה המצומצמת השנייה החליטה לסגור את החוצץ של חוק הנוער רק לאחר שנערכה שיחה עם ההורים, נערכה חקירת משטרה שלא העלתה דבר ולא התקבל מידע חדש וחריג מבית הספר למרות פנייתנו הרשמית".

92. **תיק 326 (חוצות יפו)** ב-2012 הסתיים תוקף צו ההשגחה - אין תיעוד להחלטה לא להאריך את הצו.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "חוצות יפו תיק 326 – ההחלטה על סיום צו ההשגחה בשנת 2012 התקבלה במסגרת "ועדת תכנון טיפול והערכה" שהתכנסה בתאריך 31/7/12 שבה פורטו העילות לסיום צו ההשגחה, ועדה זו מתועדת במנ"ל. תחום ילד ונוער מציע שיהיה תיעוד בחוצץ חוק הנוער לגבי אי הארכת צו, לאחר שהתקבלה על כך החלטה בוועדת תכנון טיפול".



93. **תיק 216 (חוצות יפו)** נמצאה משפחת אומנה (בירושלים) והאם נוסעת לבקר את בנה כל שבוע. הביקורת סבורה כי מציאת משפחת אומנה רחוק מהאם תקשה על האם לשמור על הקשר עם בנה. כמו כן הביקורת נתקלה במקרים דומים בהם האם והילד נקלטו במוסד לאימהות וילדים שבתאי לוי ולכן לא היה צורך להפרידם.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "ככלל, שירותי הרווחה שואפים למצוא מסגרת חוץ ביתית לילד, במרחק סביר ממקום מגורי ההורים. אי לכך, ראשית מתקיימת פנייה לעמותת "אור שלום" שהיא העמותה המפעילה שירות אמונה במחוז המרכז, ורק כשלא נמצאת משפחה קרובה, נעשית פנייה (באישורה של מפקחת אומנה מחוזית) לעמותות שהינן מחוץ למחוז.

כך היה גם במקרה זה.

לגבי "ע. ל." – מדובר במסגרת יחידה בישראל, בו ניתנת אפשרות לאם לשהות בה יחד עם ילדיה בניגוד הרך. במקום מספר מצומצם של מקומות לטובת אימהות וילדים.

במקרה הספציפי בו מדובר, נבדקה התאמת האם למסגרת, אך זו לא עמדה בתנאי הסף של הקבלה.

הסידור באומנה בירושלים הינו מיטבי עבור ילד זה, ובכל מקרה הורים זכאים להחזר כספי מלא לנסיעות באוטובוס, ובמקרה שנדרש, אף מימון מונית להבאת הילד למפגש."

94. **תיק 219 (חוצות יפו)** הערה: במערכת המידע היה מצוי בתיק, בין היתר, מידע השייך לתיק אחר (בלברל בתיקים). נמסר מעו"ס חוק נוער כי המידע הודבק בטעות והמערכת לא מאפשרת מחיקת מידע מתיקים.

בהתייחסות אגף המחשוב לממצא נמסר כדלקמן: "המערכת אינה מאפשרת מחיקה פיזית של מידע מתוך התיקים וזאת על מנת למנוע מחיקה של מידע רגיש מהתיק. במקרים חריגים תיקונים מבוצעים ע"י התערבות חיצונית."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "מדובר בטעות אנוש. יצוין כי בידי צוות המחשוב טכנולוגיה המאפשרת את פתיחת הפעולה שתועדה לשינויים."

95. **תיק 206 (חוצות יפו)** נמסר מעו"ס חוק נוער (ג.) כי במקרים שלא מוצאים פתרון פועלים להסרת צו בכדי להסיר אחריות.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "הסרת הצו נעשתה בעקבות החלטה שהתקבלה בוועדת החלטה מורחבת בה השתתפו גורמים רבים לרבות מנהלת תחום ילד ונוער, עו"ס עירונית לחוק הנוער ומרכזת נושא נערה במצוקה. הסרת הצו מסירה את אחריותו של בית המשפט אך לא את אחריותו. לראייה במקרה הזה הנערה המשיכה להיות מטופלת במחלקה."

96. יצוין כי בהתאם להנחיות משרד הרווחה ביטול צו הינו רק במקרה שזה משרת את טובת הקטין. בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "... ביטול הצו לא הזיק לקטינה, ונעשה לאחר פנייה ואישורה של עו"ס ראשית (ארצית) לחוק הנוער."



97. ב- 18/11/2013 עו"ס נערות הזמינה בדיקה כפויה במוסד פסיכיאטרי לנערה מתוך משרדי המחלקה. ראש הצוות (ע.) מתארת אירוע זה כאירוע מחריד בו הנערה נאבקה בכל כוחה באחים אשר הגיעו בהפתעה ולקחו אותה בכוח. לאחר בירור במיון הנערה לא אושפזה לבסוף. בהתייחסות מנהלת המנהל לממצא נמסר כדלקמן: "הצורך בהגנה על קטין באמצעות פניה לפסיכיאטר המחוזי, תמיד מתבצעת כדי להגן עליו, ולאחר שיקול דעת והתייעצות וזאת גם אם בסופו של דבר ובגלל סיבות שונות האשפוז בכפיה לא יוצא לפועל."

98. יודגש כי אל מול הצורך (מוצדק או מוטעה) להגן על הקטין מעצמו, מקרה מעין זה מבטא חשיפה גבוהה לפגיעה בזכויות יסוד של הפרט וגם פגיעה במעמד ובתדמית המחלקה לשירותים חברתיים. הביקורת לא ראתה כי נערך דיון ברמת האגף והמטה על אירוע זה וכי הופץ נוהל עבודה בהתאם למסקנות.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "בפנייה לפסיכיאטר המחוזי עם המלצה לאשפוז כפוי נלקחים בחשבון ההשפעות השליליות של התהליך עצמו, כפי שציין המבקר, הפגיעה בזכויות יסוד של הפרט והאפקט השלילי על המחלקה בכלל, אך למרות זאת ההגנה על הקטינה במקרה זה גברה על השיקולים שמנגד לכן כך החליט מנהל המחלקה. מהיבט זה, איננו סבורים כי הדבר מצדיק דיון ברמת האגף והמטה והפצת נוהל עבודה בהתאם. כמעט כל התערבות הינה קשה ונפיצה ולא ניתן לנהל דיון לגבי כל אחת מהן אלא במקרי קצה בלבד."

בהתייחסות נוספת שהתקבלה בתאריך 3/2/2015 ממנהלת תחום ילד נוער ומשפחה, נמסר כדלקמן:

"בדיקה במוסד פסיכיאטרי - בכל מצב בו חירום נשקלת הבאת קטין לבדיקה כפויה או לכשנדרש לפנות בעניינו לפסיכיאטר המחוזי לשם שקילה אם להורות על בדיקה (סעיף 11 (ב) (1) (2) לחוק הנוער) נדרש אישור עו"ס עירונית לחוק הנוער. ההנחיות קיימות וידועות. גם במקרה שנבדק נדרש היה אישור עו"ס עירונית לחוק הנוער. אין בעובדה כי הקטינה לא אושפזה בסופו של דבר כדי לייתר את ההחלטה על הבקשה לבדיקה כפויה.

מעט לעת נוהגת עו"ס עירונית לחוק הנוער לרון עם הפסיכיאטר המחוזי על מצבים המחייבים את שיתופי הפעולה שאינם מצבי חירום."

99. תיק 336 (חוצות יפו) ב- 22/12/13 נסגר התיק אשר טופל במסגרת צל החוק אך במערכת לא מפורטים השיקולים שהובילו להחלטה לסגירתו.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "בתאריך 22/12/13 נסגר חוצץ חוק הנוער ואילו תיק המשפחה נשאר פתוח. עקב טעות אנוש לא הקלידה עו"ס לפי חוק הנוער את הסיבה לסגירת החוצץ אך בכרור שנערך על ידי מנהל המחלקה עם עו"ס לפי חוק הנוער (ב - 29/9/14) נמסר שהסיבה הייתה שיתוף פעולה של ההורים."



100. **תיק 218 (חוצות יפו)** רשומה בקשה לוועדת החלטה עם תאריך ביצוע של 03/01/13 וכיתוב "ועדות שהיה באג ולא טופל". נמסר מעו"ס חוק נוער (מ.) כי מדובר ככל הנראה בבעיה טכנית של המערכת.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "להערכתנו ועדת ההחלטה אכן התקיימה, אך על פי זיכרונה של עו"ס לחוק הנוער היה "באג" במערכת המנל"ר ביום זה לכן כל תוכן הועדה לא הוקלד".

101. בתיק הנ"ל, בבדיקת רצף הצווים נמצא כי צו משמורת שתאריך סיומו 28/12/2011 לא הוראך. הביקורת לא ראתה במערכת את ההחלטה המקדימה הנדרשת של ועדת ההחלטה ואת פירוט שיקולים לאי הארכת הצו. ביום 29/12/11 ניתן צו השגחה שסיומו 07/12/13.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "בבדיקת רצף הצווים נמצא כי צו המשמורת שתאריך סיומו 28/12/11 שונה לצו השגחה שתחילתו בתאריך 29/12/11, הצווים הוראכו כנדרש. האב הביע הסכמתו לכך בכתב, לצערנו אין רישום במערכת הממוחשבת על קיום ועדת החלטה".

102. **תיק 337 (חוצות יפו)** במערכת רשומה בקשה לוועדה ביום 3/2/14 וקיום ועדה בתאריך 3/1/2014 (מועד מוקדם יותר). כמו כן נמצא כי ועדה כלל לא התקיימה ונמסר מעו"ס חוק הנוער כי תתיקים רק ביוני 2014.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "במערכת הממוחשבת רשומה בקשה לוועדה בתאריך 3/2/14. הועדה לא התקיימה בתאריך 3/1/14, שזוהו מוקדם יותר, להערכת ראש הצוות ויו"ר ועדת החלטה השיבוש בכתיבת 2 התאריכים הנ"ל נבע מ"באג" שהיה במחשב ולראיה הועדה אכן התקיימה בתאריך 10/6/14 ומתועדת במנל"ר".

103. **תיק 323 (עבר הירקון)** להלן דוגמה לתיק המאפיין את פעילות מחלקת עבר הירקון - תיק שהטיפול בו החל בשנת 2010 הסובב סביב סכסוך גירושין עם פגיעה נפשית בילדים. לאורך השנים קיימות תלונות הדדיות של ההורים אחד כלפי השני על אלימות כלפי ילדים או אלימות של בני זוג חדשים כלפי ילדים. במקביל לפניות יש הפניות לבתי חולים על מנת לבסס את טיעוני אלימות. במחלקה לא הצליחו לאבחן ממי הפגיעה גדולה יותר והומלץ על טיפול משפחתי באגודה לשלום הילד. הילדים הופנו לטיפול ייעודי בבית חולים איכילוב במחלקה המתמחה בטיפול נפשי בילד אך הילדים התנגדו ללכת לטיפול. במקביל בוצעה פנייה לבית משפט על מנת להכריז על הילדים כנזקקים. בעקבות הפנייה לבית המשפט ההורים התאחדו בהתנגדות למהלך זה וכל אחד מהם הופיע עם עו"ד לבית המשפט. נקבע דיון להוכחות. האב פגש במשך 8 חודשים את הילדים במרכז קשר (מרכז המאפשר פגישת הורים וילדים תחת השגחה). יודגש, כי מדובר בילדים בגיל 10 ו-13 לערך וקיים קושי להרחיקם מן הבית.

הביקורת לא ראתה, כי קיימת מדיניות במחלקה להתנהלות מול זוג בתהליכי גירושין המשתמש בעו"ס ככלי להתנגחות הדדית על חשבון ילדיו.



בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "מדובר במקרה מורכב ביותר שדיונים רבים בעניינו מתקיימים באמצעות ועדות תכנון טיפול בנוכחות צוות רב מקצועי הכולל: עו"ס לחוק הנוער, עו"ס לסדרי דין, מטפלים מהקהילה ובליווי עורכי הדין של שני ההורים.

הילדים הינם בגילאי: 10 ו- 13 וקבלת ההחלטה על הישארותם במסגרת הבית הייתה כתוצאה מחשיבה מעמיקה ושיקולים מקצועיים הלוקחים בחשבון את מצב הילדים ואת טובתם.

הביקורת המופיעה בשתי השורות האחרונות בסעיף זה בנוגע למדיניות המחלקה מול זוג בתהליכי גירושין, לא ברורה מאחר וכפי שציינו, תכנית הטיפול בילדים בסיכון ובהוריהם נקבעת בהתאם לכל מקרה לגופו, בכפוף להמלצות ועדת תכנון הטיפול ובמקרים בהם ישנם הליכים המתנהלים בבית המשפט, בכפוף להחלטות שיפוטיות.

...עם זאת יודגש כי מאבק בין בני זוג הנמצאים בקונפליקט גירושין גבוה שמועבר לזירת שירותי הרווחה, מקבל מענה על ידי פנייה לבית המשפט לצמצום או לביטול סמכויות עו"ס סדרי דין.

בהמלצת ועדת סילמן נערכת פעילות לצמצום סעיף 19 בחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות על מנת לצמצם את מידת השימוש אשר עושים הורים הנמצאים בקונפליקט גירושין גבוה בעו"ס לעניין סדרי דין."

104. **תיק 326 (אחווה)** במסגרת בדיקת דוח צל חוק במערכת המידע, נמצא כי ועדה אחרונה התקיימה בתאריך 6/11/13 מעל לחצי שנה ממועד הביקורת 11/6/14 (בניגוד לנוהל). נמסר מראש הצוות (מ.) כי "מחכים לקבל אינפורמציה מבית הספר ולא הייתה תכלית לקיים ועדה לפני קבלת האינפורמציה."

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "מבית הספר הגיע דיווח המעלה חשד כי הילד מוכה בביתו. למרות פניות חוזרות של המחלקה לבית הספר הדיווח לא נשלח בכתב (על פי ההנחיות). בסופו של דבר הגיע דיווח מבית הספר אשר ייתר המשך מעורבות של עו"ס לחוק הנוער והחוצץ נסגר."

105. **תיק 214 (אחווה)**

הערות	צווים לפי מערכת המידע	ועדת החלטה
בניגוד לנוהל ההחלטה צריכה להתבסס על ועדת החלטה 60 יום לפני תום הצו. בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "נוהל חוק הנוער משנת 2000, הנחה כי תעשה פנייה לבית המשפט להארכת צו 60 יום לפני סיום הצו הקודם כמובן בהסתמך על קיומה של ועדה לתכנון טיפול והמלצותיה. הדבר תאם את דרישות בית המשפט דאז. כיום, בית המשפט אינו עומד עוד על דרישה זו ומסתפק בחודש אחד בלבד. בהתאם לכך, נשנה את הנחיות נוהל חוק הנוער."	17/06/2013 צו השגחה לשנה	27/05/13
פער של חודש לעומת צו קודם – ניכדק פיזית בתיק ונמצא שתאריכי תפוגת וחידוש צווים לא הוזנו נכונה למערכת אך כולם חודשו במועד. תאריך תפוגת הצו בפועל למועד הביקורת הינו	18/07/2013 צו השגחה לשנה	



הערות	צווים לפי מערכת המידע	ועדת החלטה
<p>14/7/14 ואינו מעודכן במערכת. לשאלת הביקורת את עו"ס חוק הנוער (א.) כיצד היא תדע להגיע לדיון במועד להארכת הצו אם רשום תאריך תפוגה לא נכון במערכת, נמסר בתשובה כי היא רושמת את המועדים לדיון ביומנה.</p> <p>בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "הטעות בהקלדה נבעה מחוסר שליטה בתוכנת מחשב חדשה שהוטמעה ללא אפשרות תיקון. על מנת למנוע טעויות מסוג זה נקבעו הדרכות נוספות להבנה טובה יותר של המערכת והפעלתה ביעילות."</p>		
<p>החלטה בוועדה על הוצאה מהבית. מכיוון שהאב התחנן שלא ייקחו לו את הילד הוחלט לאחר מכן לקיים ועדה מורחבת אשר תכלול את מנהלת המחלקה ואת עו"ס חוק נוער עירונית.</p> <p>בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "תיאור רצף האירועים, מצביע על רגישות העובדת, בדיקה עצמית נוספת ופעולה שמכניסה גורמים נוספים, ונקודות ראיה נוספות לקבלת החלטה קשה רגשית, תוך שאיפה למתן שירות מיטבי ללקוחות."</p>		23/03/14

106. **תיק 21 (אחווה)** חקירת משטרה לא הושלמה במשך כשנה. עו"ס חוק נוער פנתה למשטרה להתערבות מיידית בכדי לזרז את הטיפול. נמסר מראש צוות (ג.), כי "בקיץ לא בוצעו חקירות מכיוון שלא הייתה מסגרת חינוכית בה ניתן לבצע את החקירה ולכן כל החקירות מתעכבות עד ספטמבר (ואז ישנו עומס עבודה על החוקרים)".

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "קיימת הנחיה, הידועה לכל העו"סים לחוק הנוער, כי במידה וחקירה משטרתית אינה מושלמת תוך חודש מאז קבלת הפנייה, יצא מכתב למשטרה (עם העתק לעו"ס עירונית לחוק נוער) בו מודיעה העו"ס כי במידה והחקירה המשטרתית לא תושלם תוך שבוע ימים, תכנס העו"ס לחוק הנוער למעורבות טיפולית."

107. כמו כן בתיק התקיימה ועדה מצומצמת במועד העולה על חצי השנה המוגדרת בנוהל. נמסר מראש הצוות (ג.) כי המתינו למידע מחקירת המשטרה בכדי להחליט על דרך פעולה.

בהתייחסות מנהלת המינהל לממצא נמסר כדלקמן: "עמדת המחלקה היא, כי ללא חקירת המשטרה לא היה טעם לקיים ועדה מצומצמת. עמדת העו"ס העירונית לחוק נוער היא שבכל מקרה היה צורך לקיים ועדה."



108. **תיק 32 (אחוזה)** בלשונית צווים הוקלדה תזכורת (הלשונית אמורה לשמש רק לתאריכי הצווים ותפוגתם).

בהתייחסות מנהלת המנהל לממצא נמסר כדלקמן: "הטעות בהקלדה נבעה מחוסר שליטה בתכנת מחשב חדשה שהוטמעה ללא אפשרות תיקון. על מנת למנוע טעויות מסוג זה נקבעו הדרכות נוספות להכנה טובה יותר של המערכת והפעלתה ביעילות."

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות מינהל השירותים החברתיים מתאריך 2.10.2014.

נספח ב – התייחסות אגף מחשוב מתאריך 20.11.2014.

מסקנות

כללי

109. בהתבסס על הבדיקות המדגמיות שבוצעו במחלקות הרווחה, לדעת הביקורת הטיפול בתיקים הינו אינטנסיבי ומאופיין בהשקעה רבה מצד העוסקים בתחום.

נהלים ותקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס)

110. על פי הוראת תע"ס 8.11, נדרש כי פקיד הסעד יחתור לחתימת חוזה בין ההורים לגורמים המטפלים, אשר יסדיר בין היתר עד כמה שניתן, תכניות טיפול בהתאם לצרכיו של הילד. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי בניגוד לאמור לעיל, לא פעלו פקידי הסעד במחלקות השונות להחתמת הורים כנדרש בהוראה.

111. הנהל העירוני לעניין חוק נוער מפרט תהליכי עבודה המחייבים את פקידי הסעד, אך אינו מנחה בנוגע לסגירת תיקים (מבחינת מועד, אופן נסיבות וכיו"ב). בהיעדר הנחיות ברורות בנושא, אין אחידות בין המחלקות באופן הטיפול והסגירה של התיקים. כך לדוגמה, בעוד שבמחלקת אחוזה מיושמת מדיניות שאורך חיי תיק צל חוק לא יעלה על 6 חודשים (בהתאם להנחיות משרד הרווחה מעבר ל- 6 חודשים יכללו רק מקרים חריגים ומנומקים) במחלקת חוצות יפו לא מיושמת מדיניות זו.



112. קיימות הנחיות בתע"ס 8.11 אשר לדברי עו"ס חוק נוער עירוני (אשר לה סמכויות מחוזיות) הינן היסטוריות ואינן ניתנות ליישום כגון:

- ההנחיה, כי עו"ס חוק נוער מחוזי ילווה עו"ס חוק נוער חדש בחצי השנה הראשונה לעבודתו או ב- 3 המקרים הראשונים בכל הנוגע להכנת החומר ולייצוג המקרה בבית המשפט.
- ההנחיה כי עו"ס חוק נוער מחוזי יפנה ליועץ המשפטי במשרד העבודה והרווחה המחוזי ליעוץ בכל מקרה שהאחראי לקטין מיוצג על ידי עו"ד.
- לדעת הביקורת, התעלמות מהנחיות התע"ס ללא עריכת בירור מול משרד הרווחה (ותיעודו), חושף את המינהל להפרות של נהלים תקפים מבחינת משרד הרווחה.

בקרות על התהליכים

113. לדעת הביקורת לא מוגדרים במערכת המנל"ר דוחות בקרה מספקים שיהיה בהם כדי לאפשר למנהלים במטה ובמחלקות, לבקר את הפעילות אל מול הנהלים והתקנות הרלוונטיים. כך לדוגמה:

- אין אפשרות להפיק מהמערכת דוח אשר ירכז תיקים בהם לא התקיימה ועדה (מצומצמת/החלטה) מעל לחצי שנה בניגוד לנוהל;
- לא ניתן להפיק ממערכת המידע דוח אשר יציג תיקים שתוקף הצווים בהם עומד לפוג וטרם התקיימה בהם ועדת החלטה לגבי הארכת הצו;
- אין האפשרות להפיק דוח המרכז תיקים ללא פעילות לאורך תקופת זמן מוגדרת ואשר יפרט בנפרד תיקי חוק ותיקי צל חוק;
- אין אפשרות להפיק דוח של פניות אשר לא נשלחה תשובה לפונה מאת המחלקה.
- אין במערכת המנל"ר אפשרות להפקת מידע האם ההורים הוחתמו על הארכת צו או לא.

114. לדעת הביקורת השונות הגבוהה במספר התיקים המשויכים לכל פקיד סעד, מעידה על חוסר בקרה מספק של מטה המינהל ועל אי חלוקת עומסי עבודה נכונה בין העובדים. כך למשל נמצאו מקרים בהם כמות התיקים המנוהלים בפועל על ידי עו"ס עמדו על כ- 80 תיקים ובמקרים אחרים על פחות מ- 40 במשרה מלאה.

115. הוראות נוהל חוק נוער והוראות תע"ס 8.11, מחייבות את עו"ס חוק נוער לבצע פעולה (כגון קיום ועדה) או מעקב בתיקים לפחות אחת לחצי שנה. מממצאי הביקורת עולה כי לא תמיד הקפידו העו"ס לפעול בהתאם להנחיה זו. בהתייחסות מנהלת המינהל נמסר לביקורת, כי חלק מהמקרים שאותרו על ידי הביקורת נובעים בשל העדר תיעוד הפעולות במערכת.

116. בהתאם לנוהל חוק נוער יש לקבל החלטה לגבי אופן הטיפול בפנייה בפרק זמן של 3 חודשים או עד חמש התערבויות. בבדיקה שערכה הביקורת נמצאו פניות פתוחות (ללא צורך במעורבות משטרה) מעל ל- 3 חודשים ואף מעל לחצי שנה. לדעת הביקורת אי הקפדה על יישום ההנחיה בנוהל נובעת מאי קיום בקרות פיקוח מספקות.



117. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלא תמיד זכו פונים לקבל מענה מהמחלקה על פנייתם. לדעת הביקורת הדבר נובע בשל העדר בקרה במינהל לווידוא מתן מענה לכלל ציבור הפונים.
118. ממצאי הביקורת עולה, כי לא מתקיימת בקרה תקופתית במינהל לבדיקת קיום סעיף 368 ד. (1) בחוק העונשין לגבי חובת הדיווח של עו"ס חוק נוער למשטרה בתנאים המפורטים בחוק.
119. בפניות הנובעות מחוק העונשין צריכה להיערך חקירת משטרה, דבר אשר עלול להימשך זמן רב ולפגוע ביכולת העו"ס לפעול בלוחות זמנים סבירים לטיפול בפנייה. בבדיקה שערכה הביקורת נמצאו פניות פתוחות כאמור מעל לתקופה של שנה.
120. הביקורת מציינת, כי קיימת הנחיה של משרד הרווחה שבמידה והחקירה אינה מושלמת תוך חודש, ישלח מכתב למשטרה, המודיע על כניסת העו"ס למעורבות טיפולית. ממצאי הביקורת כאמור, עולה כי הנחייה זו אינה מיושמת במחלקות.
121. הביקורת לא מצאה תיעוד לפעולות בקרה תקופתיים המשמשים ברמות השונות (מחלקות, אגפים ומטה) לשם פיקוח על הפעילות (למעט בדיקה שנתית הנערכת על ידי עו"ס חוק נוער עירונית בנושאים ובמועדים ידועים מראש). לדעת הביקורת היעדר תיעוד לפעולות בקרה לא מאפשר פיקוח על הימצאותן של בקרות.
122. במסגרת בדיקת תיקים במחלקות נמצאו הסוגיות הליקויים הבאים:
- באחת המחלקות נמצא, כי אין הקפדה על רישום ההחלטות שהתקבלו בוועדות המצומצמות.
 - אין מעקב מוסדר לפי לו"ז קבוע מראש אחר קבלת תשובות מגורמים חיצוניים (כגון: מוסדות חינוך).
 - באחד התיקים במערכת המידע נכלל בטעות מידע השייך לתיק אחר ולא נעשו פעולות לתיקון הטעות.
 - בבדיקה מדגמית באחת המחלקות נמצא כי לא נרשמו במערכת המידע השיקולים שהובילו לסגירת תיק.
 - נמצא מקרה בו לא נרשמה במערכת המידע ועדת החלטה (והתוכן שלה) הקשורה להארכת צו בית משפט.
 - במקרה נוסף נמצא רישום בקשה לוועדת החלטה במועד מאוחר לתאריך בו נרשמה ועדת החלטה במערכת. מהמחלקה נמסר, כי מדובר בבאג שהיה במנל"ר וכי ועדת החלטה התקיימה ותועדה במועד מאוחר יותר.
 - בבדיקה מדגמית נמצאו מקרים בהם לא עודכנו נתונים באופן נכון במערכת המידע (כגון: מועדי תפוגת צווים) ונמסר מהמחלקה כי מקרים אלו נבעו מחוסר שליטה של עו"ס חוק נוער במערכת המידע (במקרה אחד עו"ס ותיקה ובמקרה שני עו"ס חדשה).
- לדעת הביקורת לא נערכות מספיק פעולות בקרה של האגפים והמטה על המחלקות.



123. מחלקת פניות הציבור בעיריית תל אביב אינה מסווגת בנפרד תלונות הקשורות לחוק נוער. כמו כן במחלקות לא נערך ריכוז של תלונות בנושא זה. כפועל יוצא אין ניהול של מאגר מידע בנושא חשוב זה ולא ניתן להפיק דוח המציג את כמות התלונות בנושא בכל מחלקה.

מקורות פנייה למחלקות וניתוח מהות הפניות

124. כמות הפניות ביוזמת עו"ס המוצגת בדיווחים השנתיים של המינהל כוללת גם פניות שמקורן בעו"ס כונן - פניות המבטאות מקרי חירום. הביקורת סבורה, כי שילוב של שני מקורות אלו יחדיו לא מאפשר לקבל מידע מדויק לגבי כמות הפניות ל"מקורות" שהינם שונים במהותם.

125. בדיווחים השנתיים שמפרסם המינהל, בנוגע למקורות הפניות ומהותן קיים סעיף סל "אחר" המהווה חלק יחסי משמעותי. לדעת הביקורת סיווג לסעיף סל באופן נרחב פוגם ביכולת קורא הדוחות לקבל מידע רלוונטי.

126. בניתוח מהות הסיבה בגינה נפתחה פנייה נמצא, כי חלק הארי של הפניות נרשמות בגין "הזנחת הורים" (כ- 50%). לדעת הביקורת קטגוריה זו מבטאת מנעד רחב ביותר של סוגי הזנחה ולפיכך לא ניתן לקבל מידע רלוונטי בדיווחי המינהל בנושאים להלן:

- רמות החומרה של ההזנחה בגינן נפתחו פניות.
- מקורות הפנייה אל מול רמות ההזנחה שנקבעו.

יישום חוק נוער בקהילת השוהים הבלתי חוקיים

127. כפועל יוצא שמסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה) אינה מחלקת רווחה המפעילה מערכת מידע (כדוגמת המנל"ר) התיאום וממשק העבודה בין מסיל"ה לבין מחלקות הרווחה, הינו בעייתי. כתוצאה מכך עלול להיווצר מצב שלמחלקת רווחה לא יהיה את כל המידע הרלוונטי לגבי תיק מסוים המטופל במסיל"ה.

ניהול הנתונים במערכת המידע

128. במערכת המנל"ר קיימת אפשרות לתעד מועדי בקשה לקיום ועדת החלטה. קיימות מחלקות אשר מיישמות את המודל באופן מקיף וכאלה אשר אינן מזינות את מועדי הבקשה למערכת. לדעת הביקורת ממצא זה מעיד על חוסר אחידות בשימוש שנעשה במערכת המנל"ר על ידי המחלקות.

129. מערכת המידע ממינת פעולות למספר לשוניות שונות כגון: ועדות, צווים, פעולות טיפוליות ועוד. כמו כן מידע הקשור לתיק עשוי להיות מתועד בתיקיית עו"ס משפחה ואף בתיקים קודמים במחלקות אחרות. כך נוצר מצב שאם רוצים לקבל תמונה מלאה בסדר כרונולוגי של אירועים בתיק צריך לעבור במערכת מלשונית ללשונית ועל התיק של עו"ס המשפחה וכן על התיק הפיזי בו קיימים מסמכים רבים אשר אינם נמצאים במערכת. לדעת הביקורת לאור האמור לעיל, סקירה של תיק במערכת המידע ואיסוף המידע כפי שמתבצעים כיום הינם מורכבים ומקשים על קבלת מידע שלם על התיק מכל מקורות מידע.



130. מסמכים חיצוניים הקשורים לתיקים אינם נסרקים למערכת המידע ונשמרים בתיק הפיזי בארכיון. הטכנולוגיה לסריקת המסמכים קיימת אך לא אושר תקציב לנושא. לדעת הביקורת אי סריקת המסמכים חושפת את המחלקה לאובדן מידע במקרים של נזק לתיק הפיזי וכן מקשה על יעילות הפעילות השוטפת במעבר על המידע במערכת המידע.
131. בשל אי עדכון מערכת המידע תוך פרק זמן סביר, המערכת לא מציגה נתונים עדכניים בזמן אמת של מועדים תקפים של הארכות צווים. כך למשל בבדיקה שערכה הביקורת נמצאו 15 תיקי חוק פתוחים ללא צו בתוקף, למרות שחלקם הוארכו בפועל שלושה חודשים ומעלה לפני מועד הביקורת.

שוניות

132. מהממצאים עולה, כי כמחצית מהתיקים בהם פועלים מתוקף צו בית משפט, מרוכזים בשתי מחלקות (שפירים ואחוזה). לדעת הביקורת נתון זה עלול להצביע על חוסר אחידות בטיפול בתיקים בין מחלקות אלו למחלקות האחרות.
133. נערכות במחלקות התכתבויות לגבי הפרט בסמארטפונים (למשל בין עובדי המחלקות, עם גורמים במשטרה וכיו"ב). התקשורת באמצעות סמארטפונים אינן מוצפנות וניתן לחושפן בקלות יחסית. לדעת הביקורת אין מספיק מודעות במחלקות לנהלי אבטחת המידע בנושא.
134. על סמך ראיונות שערכה הביקורת, עו"ס משתמשים לעיתים ברכבם הפרטי להסעת פונים וקטינים במסגרת העבודה. נכון למועד הפצת הדוח הביקורת לא קיבלה התייחסות מהיועץ המשפטי האם שינוע פונים וקטינים על ידי עו"ס, ברכבם הפרטי ובמסגרת העבודה הינו תקין מבחינת החוק (בהקשר לתקנות התעבורה למשל).
135. המקרה בו נערה נלקחה בכוח לבדיקה כפויה במוסד פסיכיאטרי מתוך משרדי המחלקה (כמפורט בגוף הדוח) ולאחר בירור במיון שוחררה מבלי שאושפזה, מעיד לדעת הביקורת על כך שלא התקיים דיון מספק עם גורמים מקצועיים באגף ובמטה כגון עו"ס עירונית לחוק נוער- ייתכן שניתן היה לערוך עם הנערה ראיון דומה לזה שנערך במיון על ידי גורם מקצועי (בטרם הוחלט לאשפזה בכוח) ובכך למנוע את הפגיעה בזכויות הפרט.

המלצות

נהלים ותקנות העבודה הסוציאלית (תע"ס)

136. יש להטמיע הנהלים הקשורים בהחתמת הורים/אפוטרופוסים על תכנית התערבות מוסכמת וכן לוודא, כי נהלים אלו עומדים בהנחיות עדכניות שפורסמו או שיפורסמו על ידי משרד הרווחה - באחריות עו"ס חוק נוער עירונית.
137. באחריות ראש תחום ילד נוער ומשפחה לוודא כי נוהל חוק נוער שבשימוש המינהל יעודכן ויכלול התייחסות לנושאים כגון:



- סגירת תיקים (ובהתייחס גם להנחיות משרד הרווחה לגבי תיקים בצל החוק).
 - מעקבים תקופתיים ותיעודם.
 - חוזה טיפולי.
 - מועדי קיום ועדות החלטה לפני הארכות צווים.
138. באחריות עו"ס חוק נוער עירונית לפנות בכתב למשרד הרווחה לגבי סעיפים בתע"ס אשר אינם ניתנים ליישום ולקבל בכל תיק את תשובת המשרד לגבי אופן הפעולה במקרים אלו.
139. באחריות מנהלי המחלקות לוודא כי מתקיימת הנחיית משרד הרווחה שתיקי "צל חוק" יוגדרו ככאלו עד לתקופה של 6 חודשים ורק במקרים חריגים ומנומקים יהיה ניתן להשאירם פתוחים לפרק זמן נוסף.

בקורות על תהליכים

140. מומלץ לפתח במערכת המנל"ר דוחות בקרה וניהול כגון:
- דוח אשר יציג את התיקים בהם לא התקיימה ועדה (מצומצמת/החלטה) מעל לחצי שנה.
 - דוח שיפרט תיקים בהם צו עומד לפוג עם מידע לגבי תאריך ועדת החלטה אחרונה.
 - דוח שמצליב פניות לפי חוק העונשין אל מול דיווחים שיצאו למשטרה.
 - דוח שמציג מידע האם ההורים הוחתמו על הצאת צווים או הארכתם.
 - ועוד דוחות נוספים כמפורט בדוח הביקורת.
141. מומלץ לקבוע קריטריונים לבחינת עומסים אשר ישמשו להקצאת תיקים באופן שלא יפגע באיכות ויעילות ניהולם.
142. מומלץ לנטר באמצעות דוחות בקרה, תיקים אשר בטיפול עו"ס חוק נוער, ללא פעילות במשך תקופה הקרובה לחצי שנה, במטרה למנוע אפשרות של חריגה מהוראות התע"ס והנוהל.
143. מומלץ לנטר באמצעות דוחות בקרה פניות פתוחות למשך זמן ממושך ו/או לפרק זמן החורג מהנהלים ולוודא, כי כל הפניות מטופלות תוך פרק זמן סביר. כמו כן יש לוודא כי סטאטוס הפנייה המעודכן במערכת המנל"ר, תואם את המצב בפועל.
144. באחריות עו"ס חוק נוער עירונית לערוך בקרה תקופתית הנוגעת לקיום הוראות סעיף 368 ד. (1) לחוק העונשין בדבר חובת הדיווח של עו"ס חוק נוער למשטרה בתנאים המפורטים בחוק.
145. מומלץ לערוך במטה המינהל בקרה תקופתית על תיקי חוק פתוחים ללא צו בתוקף. כמו כן באחריות מנהלי המחלקות וראשי הצוותים לנטר באופן שוטף תיקי חוק שהצו בהם פג או עומד לפוג.
146. באחריות מנהלי האגפים והמחלקות בשיתוף עו"ס חוק נוער עירונית לכוון ולתעד בקורות תקופתיות ורנדומאליות למטרת פיקוח ושיפור שוטף של הפעילות.



147. מומלץ לפעול לניהול מאגר תלונות מרוכז ברמת המטה בנושא חוק נוער, אשר יכלול את כל הפניות מכל המקורות. יש לנהל מעקב אחר טיפול בתלונות וממצאי הבדיקות שנערכו לבירורן. על מאגר זה לאפשר הפקת מידע בחתך אגף, מחלקה, עו"ס וכיו"ב.
148. מומלץ לקבוע שדה במערכת המנל"ר בו יהיה ניתן להזין את המידע האם הורים הוחתמו על הוצאת צווים או הארכתם.
149. באחריות עו"ס חוק נוער עירונית לסקור באופן תקופתי דוח פניות פתוחות הנובעות מחוק העונשין, על מנת לאתר פניות הפתוחות לאורך זמן העולה על הקבוע בנהלים ובהנחיות הפנימיות. כמו כן לבדוק מדגמית את קיום ההנחיה של משלוח מכתב למשטרה, במידה והחקירה לא הושלמה בתוך חודש.
150. באחריות מנהלי המחלקות לוודא כי בכל תיק תתקיים ועדה לפחות אחת לחצי שנה.
151. מומלץ לפעול לכך שכל עובד המשתמש במערכת המנל"ר, יהיה בקיא בה. דבר זה יכול להיות מושג באמצעות דוחות בקרה אשר יאפשרו לאתר שימוש לקוי ובהתאם יבוצעו הדרכות לעובדים אשר נמצא כי אינם בקיאים במערכת.

מקורות פנייה למחלקות וניתוח מהות הפניות

152. יש להציג בנפרד את המידע בדיווחים השנתיים של המינהל, לגבי כמות הפניות ביוזמת עו"ס, כך שיפוצל בין עו"ס לעו"ס כונן.
153. מומלץ לערוך בקרה תקופתית על השימוש בסעיף סל "אחר" במנל"ר, ככל הקשור למקור פנייה ומהות הפנייה, במטרה להפחית את השימוש בסעיף הסל למינימום.
154. מומלץ לוודא, כי יוגדרו במנל"ר רמות מפורטות יותר לנושא ההזנחה ושיערך ניתוח תקופתי של פניות בחתך מקור פנייה, בהתייחס לרמות ההזנחה שהוגדרו. כמו כן מומלץ לוודא, כי הגדרות ההזנחה לצורך פעולות התערבות במחלקות אינן כלליות מידי (באופן שניתן לפתוח תיק למעשה לכל בית אב במדינת ישראל).
155. מומלץ לבחון באופן תקופתי האם ישנה מגמתיות באופן הטיפול בין המחלקות (לדוגמה באמצעות ניתוח המצביע על מחלקות בהן ריכוז תיקי החוק גבוה באופן ניכר ממחלקות אחרות). בהתאם לממצאים התקופתיים יש לחתור לסטנדרט טיפול אחיד לנסיבות דומות בתיקים.

יישום חוק נוער בקהילת השוהים הבלתי חוקיים

156. באחריות מנהלת מינהל השירותים החברתיים לפעול לכך שלמרכז הסיוע לקהילה הזרה יהיה מערך מידע מאורגן כדוגמת המנל"ר, כך שעו"ס חוק נוער במחלקות יוכלו לנהל מידע מלא יותר לגבי תיק שנפתח לשוהה בלתי חוקי.

**ניהול נתונים במערכת המידע**

157. מומלץ לקבוע מדיניות אחידה ככל הנוגע לעדכון מערכת המנל"ר על ידי המחלקות (למשל בנושא של עדכון בקשות לקיום ועדות החלטה במערכת וכיו"ב).
158. באחריות מנהלת יחידת תכנון פיתוח ובקרה לוודא כי הפיתוח המתוכנן במערכת המנל"ר יכלול את האפשרות לקבל, לגבי כל תיק, מידע שלם ברצף כרונולוגי לפי ת.ז. בדוח מערכת אחד.
159. מומלץ לפעול לגיבוי המסמכים החיצוניים במערכת המידע וכן לוודא כי התיקים המצויים בארכיון מוגנים מפני נזק אשר עשוי להוביל לאובדן מידע.

שונות

160. באחריות ראש תחום ילד נוער ומשפחה לרענן את ההנחיה בדבר השימוש בתקשורות כתובות ב"סמרטפונים" ככל הנוגע למידע רגיש לגבי פרט. כמו כן יש להיוועץ עם מנהל אבטחת המידע ולוודא שהמחלקות מקיימות נהלי אבטחת מידע תקינים בנושא זה.
161. באחריות מנהלת המינהל לבחון עם היועץ המשפטי לעירייה, האם הסעת קטינים ופונים על ידי עו"ס במסגרת עבודתם, ברכבם הפרטי, עומדת בהנחיות תקנות התעבורה או כל חוק רלוונטי אחר.
162. מומלץ לחדד את ההנחיה שיש לקבל את אישור עו"ס חוק נוער עירונית לכל פניה לפסיכיאטר מחוזי לצורך אשפוז או בדיקה כפויה וכי אישורים אלו ישמרו בתיק הקטין. כמו כן מוצע כי עו"ס חוק נוער עירונית תנהל רישום של אישורים כאמור, אשר יכלול, בין היתר, את זיהוי התיק, תאריכי האישורים והמחלקה הרלוונטית. באחריות עו"ס חוק נוער עירונית לוודא כי מוצו כל האלטרנטיבות בטרם מתן אישור לפניה לפסיכיאטר המחוזי לפעולה בכפיה על הפרט.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ג- התייחסות תחום ילד נוער ומשפחה מתאריכים 3.2.2015 ו- 5.2.2015.