

דוח מעקב בנושא דרי רחוב

תוכן עניינים

2	..... כללי
3	..... פעולות יזומות לאיתור דרי רחוב
7	..... הטיפול בהודעות המוקד העירוני
10	..... סיוע ראשוני לדרי הרחוב
11	..... מסגרות מקומיות לטיפול בדרי רחוב
11	..... מיזמים פרטיים
12	..... תכניות הטיפול בדרי הרחוב
13	..... הפנייה לבדיקות רפואיות
14	..... ליווי דרי הרחוב לצורך מיצוי זכויותיהם
15	..... תיעוד הטיפול בדרי הרחוב
16	..... פטירת דרי רחוב
16	..... דיווחי עיריית תל אביב יפו בדבר העלויות בטיפול בדרי רחוב
18	..... מסקנות
20	..... המלצות

כללי

1. בשנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מטפלות הרשויות המקומיות בדרי הרחוב שבתחומן. הבדיקה נעשתה בשבע עיריות ובכללן עיריית תל אביב יפו.
2. להלן נתונים כלליים לגבי פעילות היחידה לדרי רחוב נכון לשנת 2017:
 - א. במהלך שנת 2017 טופלו ביחידה 890 איש בהתאם להתפלגות הבאה:

258	טיפול קצר מועד וייעוץ
632	טיפול רחב היקף

- ב. 117 דרי רחוב שהו באחת או יותר ממסגרות הטיפול הארציות.
- ג. 558 איש שהוא בגגונים (בתי מחסה ברחבי העיר).
3. נכון למועד הביקורת (אוגוסט 2018) קיימים כ-600 תיקים פתוחים ביחידה לדרי רחוב בעיר תל אביב יפו.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "נדגיש כי בהתאם לטרמינולוגיה המצוינת בסעיף 2, מדובר במטופלים הנהנים מטיפול רחב היקף. היחידה לא נשאלה לגבי היקף המטופלים הנמצאים בטיפול קצר מועד וייעוץ הנאמדים בכ- 300 פניות פעילות וייעוצי אד-הוק.."
4. מטרת ביקורת מעקב זו הינה לבדוק כיצד טיפלה עיריית תל אביב יפו בהערות מבקר המדינה אשר נגעו לרשויות מקומיות ככלל ובפרט לעיריית תל אביב יפו.
5. לצורך כך רוכזו הערות מבקר המדינה הרלוונטיות ובהתאם להן ערכה הביקורת רשימה המפרטת את המענה העירוני הנדרש לכל אחת מההערות.
6. כותרות הסעיפים בדוח זה תואמות את הכותרות אשר נכללו בדוח מבקר המדינה, ככל הקשור להערות הרלוונטיות לדוח המעקב, ומופיעות באותו סדר כרונולוגי.
7. בדיקת מעקב זו מבוססת בין היתר על תקנון עובד סוציאלי (תע"ס) 3.33 "הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב" אשר עודכן בשנת 2010 (להלן: 'התע"ס').
8. לצורך הבדיקה נערכו פגישות עם: מנהלת מינהל שירותים חברתיים, מנהל תחום התמכרויות, דרי רחוב ושיקום האסיר (להלן: "מנהל תחום דרי רחוב"), מנהלת יחידת דרי רחוב, עו"ס, סייר.

פעולות יזומות לאיתור דרי רחוב

9. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש צורך לקיים פעילות איתור שיטתית שתבטיח שיווצר קשר עם הנזקקים בסמוך למועד הידרדרותם לרחוב.

א. החל משנת 2008 פועל ביחידה לדרי רחוב "סייר" אשר תפקידו הינו לאתר את דרי הרחוב, לרכוש את אמונם ולהגיש סיוע ראשוני ככל שנדרש. הסייר עובד בין השעות 7:30 ל- 16:00 ומשמש ככונן עד 23:00. הביקורת מציינת כי על פי סעיף 5.1.2 לתע"ס הסיורים יתבצעו בעיקר בשעות הערב המאוחרות ובשעות הבוקר המוקדמות.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "ככלל, ראוי לציין כי הוראת התע"ס 3.33 עודכנה בפעם האחרונה בינואר 2010 ואינה מותאמת למציאות בשטח, בהיבט שעות סיורי השטח ובהיבטים נוספים כפי שיפורטו בהמשך בסעיף זה ובסעיף 16 א;

א. כפי שצוין בדו"ח טיוטת המעקב, החל משנת 2008 פועל ביחידה לדרי רחוב סייר שטח, בהיקף של 100% מערה, אשר תפקידו לאתר דרי רחוב בכל ימות השבוע ובהתאם ללו"ז עבודתו (ימים א, ד החל מהשעה 11:00-19:00 ובימים: ב, ג, ה החל מהשעה 08:00-16:00). לצד זאת, סייר השטח משמש ככונן ייעודי לטיפול בדרי רחוב בימים: א-ה בין השעות: 16:00-23:00. החל מהשעה 23:00 ובסופי שבוע, ניתן מענה באמצעות כונן רווחה.

האמור לעיל מבטא עבודה שיטתית ולאורך שעות היממה. מעבר לכך, הסיורים שמתקיימים במשך היום מאפשרים יצירת קשר מידי עם עובד האינטייק ביחידה או עם העובד הסוציאלי של מטופל נתון, המאוחר בכל נקודת זמן ובכך מזמנים את היכולת לקיים רצף טיפולי בין הרחוב ליחידה- מהלך קריטי בעבודה עם דרי רחוב.

א. החל מינואר 2015 הוקם אגף סל"ע (סיירת לביטחון עירוני) אשר מהווה גורם מסייע ליחידה לדרי רחוב בשלושה אופנים:

- ✓ ליווי הסייר/עובד סוציאלי בסיורי שטח שיש בהם פוטנציאל סיכוני –זירות בהן מתקבצים מספר דרי רחוב ומתקיימת בהן פעילות עוברת חוק.
- ✓ נוכחות אנשי סל"ע בשטח בשעות הערב המאוחרות, במהלך הלילה ובשעות הבוקר המוקדמות המאפשרת ניטור מצב העיר בהיבטים השונים, לרבות איתור דרי רחוב הזקוקים לסיוע. במצב בו מאותר דר רחוב הזקוק לסיוע, עובד סל"ע נעזר בכונן רווחה לבחינת המענה הראוי.
- ✓ קיום מבצעים משותפים במהלך החודש, בימות ולילות החורף לאיתור ויישוג דרי רחוב והבאתם לטיפול וזאת מתוך הנחת עבודה שפעילות אכיפה וטיפול משולבות, יש בהן, כדי להגדיל פוטנציאל מטופלים המשולבים בהליך טיפולי.

ב. במהלך עבודתה סקרה הביקורת את מסמכי התיעוד שעורך הסייר לסיוריו ומצאה כי נערך תיעוד ידני מסודר לסיורים יום יומיים. הביקורת מציינת לחיוב את העובדה שבועוד שהתע"ס קובע תדירות סיורים "לפי הצורך", נערכים סיורים יום יומיים על ידי הסייר בעיר תל אביב יפו (תפקיד אשר אינו מוגדר בתע"ס ואינו מחויב על פיו).

ג. עוד בהתאם לסעיף התע"ס לעיל הסיורים יתבצעו על ידי עו"ס בליווי פיקוח עירוני או משטרת ישראל ולא יתבצעו על ידי אדם יחיד. עם זאת בפועל, ומעבר לחובה הנקובה בתע"ס, הסיורים המתבצעים על ידי הסייר (שאינו עו"ס) נעשים ללא ליווי של אדם נוסף. הביקורת מציינת כי אוכלוסיית דרי הרחוב מתאפיינת לעיתים בבעיות נפשיות קשות, התמכרויות לסמים ואלכוהול והתנהגויות אנטי חברתיות קיצוניות (ראה מקרה רצח מנהל בית מחסה לדרי רחוב באוגוסט 2018 בעיר נתניה) לפיכך קיים סיכון בניהול קשר עם אוכלוסייה זו ללא ליווי של אדם נוסף.

ד. בהקשר זה יצוין גם נושא הסעת דרי הרחוב לבתי מחסה, למוסדות, לבדיקות וכיו"ב. לעיתים ההסעות מתבצעות על ידי הסייר ברכב העירוני ולעיתים על ידי מוניות. להלן הערות הביקורת בנוגע לכל אחת מהחלופות:

1) הסעה על ידי הסייר ברכב העירוני: מדובר ברכב אשר לא אובזר באופן מיוחד לנושא זה. כך למשל אין מחיצה שמפרידה בין הנהג לנוסע ואין אפשרות לנעילת הדלתות בכדי למנוע את יציאת הנוסע. במהלך עבודתה נחשפה הביקורת למקרה בו הסייר הסיע זר רחוב למוסד ארצי ובעודו נוסע בכביש מהיר היה צריך להיאבק בדר הרחוב כדי שלא יצא מהרכב תוך כדי הנסיעה.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: **"המקרה המתואר היה חד פעמי והופקו הלקחים בהתאם."**

2) הסעה על ידי מונית: בהתאם לאישור התקשרות על ידי וועדת רכישות, היחידה לדרי רחוב מפעילה חברת מוניות לצורך הסעת דרי רחוב. נמסר ממנהלת היחידה כי מדובר בהתקשרות בעייתית היות ונהגי המוניות מתלוננים על התנהגות לא נאותה ואף אלימה של דרי רחוב בעת הנסיעה ומסרבים לספק שירות. הביקורת סקרה מכתב שנשלח מחברת המוניות התומך בטענות שהועלו. כפתרון זמני (שהפך לפתרון קבע), היחידה מפעילה עוד שני נהגי מוניות עצמאיים אשר לא אושרו בהליך מסודר. הביקורת מציינת כי לא נערך חוזה התקשרות באף אחד מהמקרים לעיל (גם לא עם חברת המוניות) אשר מסדיר בין היתר את ההיבט הביטחוני הכרוך באספקת שירות ייחודי זה.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר מאגף החשבות: "היקף ההתקשרות עם נהגי מוניות נוספים לאלו שהוזכרו בסעיף 9 ה', עפ"י צפי המחלקה, לא יעלה על 10000 ₪ בשנה ולכן נכלל בהתקשרויות הפטורות ממכרו ומקבלת הצעת מחיר (יחידת משק סגורה)".

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "היקף ההתקשרות עם נהגי מוניות נוספים לאלו שהוזכרו בסעיף 9 ה', עפ"י צפי המחלקה, לא יעלה על 10,000 ₪ בשנה ולכן נכלל בהתקשרויות הפטורות ממכרו ומקבלת הצעות מחיר (יחידת משק סגור)".

ה. נמסר מחשבת המינהל, כי "החל מה 1/6/18 קיימות שתי הזמנות עבודה לשני ספקים שאושרו בוועדת רכישות:

1. הסכם 0770-18-19 ע"ש חברת מוניות המשוחרר ע"ס 234,000 ₪.

2. הסכם 0770-18-19 ע"ש מוניות מאוחדות ע"ס 93,000 ₪. יחידת דרי רחוב העלתה בפני מנהלת אגף מנהל ומשאבים בעיה בקבלת שרות מהספקים שנבחרו (עקב מאפייני האוכלוסייה המוסעת) למתן שרות לכלל המנהל. הוחלט כי במקרים בהם לא ניתן לקבל שרות מהספקים שנבחרו, יפנו לנהג מונית שהיחידה פנתה אליו בעבר למתן השרות. בהתאם להיקף ההוצאה הכספית המשוערת ייבחן הצורך בהתקשרות".

10. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להקפיד כי הפעולות לאיתור דרי הרחוב נעשות על פי הוראות התע"ס, המדגישות את הצורך להגדיל את מספר הסיורים בלילות ובחודשי החורף; על עיריית תל אביב יפו להגביר את פעילותה בתחום זה נוכח ההערכות שנתנה למשרד הרווחה בדבר מאות דרי רחוב השוהים בתחומה ואינם מטופלים.

א. בהתאם להוראות סעיף 5.1.2 לתע"ס הסיורים יתוגברו בחודשי החורף ובתקופות קרות במיוחד יש לצאת לסיורים לפחות 3 פעמים בשבוע בכדי למנוע מוות ברחוב. נמסר ממנהל תחום דרי רחוב, כי מעבר לסיורים היומיים, מתבצעת היערכות מיוחדת בכל שנה בחודשים נובמבר עד מרץ כאשר מצוותים עם הסייר עו"ס המתלווה אליו לסיור. בהתאם לתנאי מזג אוויר במידה ודר רחוב מסרב להתפנות למחסה מוסדר, מספקים לו ערכת חורף הכוללת: שמיכה, גרביים, כובע צמר וכיו"ב (בימי קיץ חמים במיוחד נעשית חלוקת מים לדרי הרחוב). כמו כן נמסר כי הסיורים כאמור נערכים לפני שעות הערב היות ודרי הרחוב מסתתרים בלילה מהגשם וקשה לאתרם. הביקורת מציינת כי כיום, בעקבות חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות אשר פורסם בשנת 2011, מתקיימים סיורים של השיטור העירוני בכל שעות היממה, אשר מצויים בקשר עם הכונן הרלוונטי לדרי רחוב. נמסר ממנהל תחום דרי רחוב, כי השיטור העירוני היה מעורב אף הוא בחלוקת ערכות לדרי רחוב בימי החורף הקשים.

ב. הביקורת מציינת כי ליחידה לדרי רחוב אין רישום נתונים מוסדר. כך לדוגמה לא מנוהלים נתונים לגבי מספר דרי רחוב היו במחסה בימי חורף קשים, לכמה חולקו ערכות ברחוב, כמה דרי רחוב לא אותרו לצורך מתן הסיוע וכדומה. במענה לשאלת הביקורת בנושא, נמסר על ידי מנהל תחום דרי רחוב כדלקמן: "בלילות חורף בהם יש גשם, קיימת נטייה להסתתר במבנים נטושים או מחסות אחרים שהנגישות אליהם קשה או בלתי ניתנת להגעה. קשה לתת מספרים מדויקים כמה דרי רחוב שהו בגגון וכמה היו ברחוב, אך אני יכול לציין כי הגגונים היו מלאים עד אפס מקום (לרבות שינה על מזרונים ב"סלון" של הגגון שהיה מחומם) ומבחינה מספרית אנו מדברים על: 60 גגון משתמשים, 35 גגון נקיים וכ-30 גגון נשים."

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "לצד דברי ההסבר של מנהל התחום ברצוננו לציין באופן ברור כי קיים חיעוד מסודר לגבי מספר ושמות המטופלים שקיבלו מענה מסיירי השטח בכל סיור נתון וכמו גם רישום בתיק המטופל. המבקר קיבל לידי מספר דוחות המעידים על האמור לעיל."

ג. כמו כן נסקר סיור לילה שהתקיים ביום 15/12/16 בו חולקו ערכות לחורף ומזון ושתייה לפי הצורך. הביקורת מציינת כי בסיור כאמור נוצר מגע עם כ-10 דרי רחוב, כלומר במשאבי כוח האדם הקיימים ליחידה, יתכן מצב בו דרי רחוב רבים לא יקבלו מענה בדרך של חלוקת ערכות לחורף או מחסה מוסדר בימי חורף קשים. יודגש כי ימי החורף הקשים בתל אביב הינם ספורים מאוד.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "בתאריך 15.12.16, אכן, אותרו 10 די רחוב שנוצר עימם מגע, אך אין בזה כדי להסיק כי יתכן מצב בו דרי רחוב רבים לא יקבלו מענה וזאת מהסיבות הבאות: היחידה מתכננת את ל"ז סיורי הרחוב בלילות חורפיים בהתאם לחיזוי הניתן בתחילת כל שבוע. הוצאתם אל הפועל נעשית בכפוף לתנאי מזג האוויר. בהינתן שהחורף הישראלי אינו מאופיין בתנאי מזג אוויר קיצוניים הרי שהיקפי הפעילות בתחום זה אינם נרחבים, ומכאן שמצבת כוח האדם אינה מהווה כף מאזניים בקיומם/אי קיומם של סיורי השטח בלילות חורפיים.

לצד זאת, ובהיר, פעם נוספת, כי דרי רחוב רבים נותרו למצוא מקום מסתור בבתיים נטושים בעיתות של קור וגשם קיצוניים וככלל חשוב לציין כי ישנם דרי רחוב שמסרבים לקבל את ערכת החורף מסיבות שונות ואינם משתפים פעולה בהיבט זה.

לאור האמור לעיל, אנו מטילים ספק באמירה: "יתכן מצב בו דרי רחוב רבים לא יקבלו מענה... בדגש על רבים.."

ד. נמסר ממנהל תחום דרי רחוב כי מעבר לסיורים היומיים של הסייר, נערכים סיורים שבועיים בשילוב העו"ס ופעמיים בחודש בשילוב סל"ע. הסיורים, אשר בחלקם אף הוא לוקח חלק באופן אישי, מאפשרים לזהות מגמות בשטח כגון אחוז גבוה של נשים דרות רחוב אשר אינן לוקחות חלק בהליך טיפולי כלשהו (בהתאם לבדיקת הביקורת, בשנת 2017 86% ממטופלי

היחידה לדרי רחוב הינם גברים). מגוון הסוירים כאמור מאפשר להגיע ולאחר אוכלוסייה רחבה של דרי רחוב על פני תקופת זמן.

הטיפול בהודעות המוקד העירוני

11. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: על עיריית תל אביב יפו להקפיד לקיים סוירים בהתאם לפניות במוקד העירוני. כמו כן עליה לתעד את הסוירים הנעשים בעיר, ולציין פרטים על מטרת הסויר, על דרי הרחוב שנמצאו בו ועל הטיפול שניתנו לדר הרחוב בעת הסויר. הפרטים האלה חיוניים לתיעוד הטיפול בדר הרחוב ולמעקב אחריו. הביקורת סקרה את התיעוד שעורך הסייר הכולל בין היתר תדפיס קריאות המוקד יומיות ורישום תוצאות הסוירים היומיים. כמו כן נסקרו דיווחים על סוירים משותפים עם עו"ס וכן תכתובות הנוגעות לפניות ציבור בנושא דרי רחוב. הביקורת התרשמה כי מסמכי התיעוד כאמור מעידים כי נערכים סוירים בהתאם לפניות המתקבלות במוקד העירוני.

12. המענה הנדרש בהתאם להוראות מבקר המדינה: על עיריית תל אביב יפו להבטיח שהקשר בין הכונן לעו"ס יהיה רציף ועקבי, כדי שיהיה אפשר להוסיף לטפל בדרי הרחוב שנעזרו בשירותי הכונן, ולטפל טיפול נאות בדרי הרחוב שהכונן איתר אך לא יכול לסייע להם. בבדיקות שערכה הביקורת נמצא כי הקשר כאמור אכן מתקיים. הסייר משמש ככונן עד 23:00 ומתעד את המידע ביומנו ומעדכן את העו"ס הרלוונטי אשר רושם את המידע בתיק המטופל. בשעות בהן כונני רווחה מטפלים בפניות, המידע מועבר ליחידה הממשיכה את הטיפול. עם זאת הביקורת מציינת כי התיעוד לסגירת הפניה כאשר היא נפתחה על ידי הכוננים לוקה בחסר וכי לא נערך מעקב והיזון הדדי כנוהל קבע לצורך סגירת פניות כאמור בזמן התקן (ראה מידע נוסף בסעיפים הבאים).

13. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש לנצל את המידע המתקבל מן המוקד העירוני למתן עזרה מיידית לדרי רחוב במצוקה ולהרחבת מעגל המטופלים. חובה מיוחדת מוטלת על עיריית תל אביב יפו, נוכח ריבוי הפניות למוקד העירוני שלה, להיערך לתת טיפול מידי לדרי הרחוב שהפניות נגעו להם, ולטפל בדרי רחוב שלא טופלו עד כה.

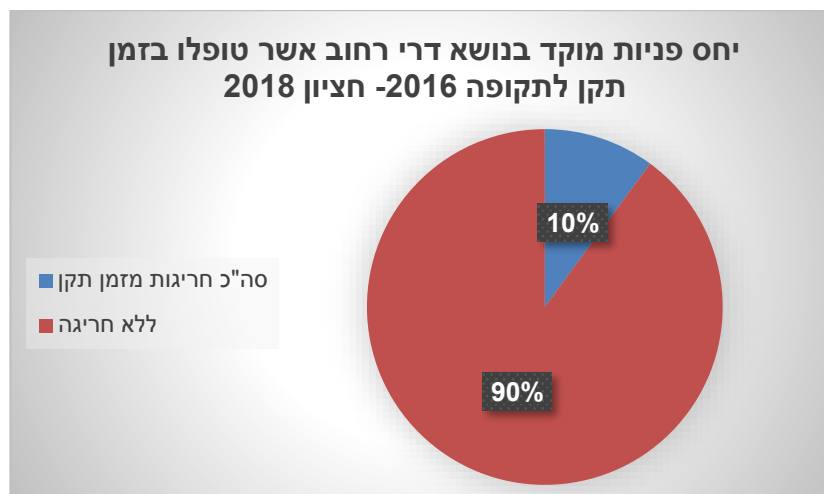
א. לצורך בחינת קיום האמור לעיל, הביקורת בדקה מהו זמן התקן שנקבע לטיפול בפניה הקשורה לדר רחוב ומצאה כי זמן התקן שנקבע הינו 3 ימים. הביקורת סבורה כי קיים הבדל, אשר אינו בא לידי ביטוי בהגדרת זמני התקן, בין פניה של תושב המתלונן על נוכחות מפריעה של דר רחוב, לבין פניה המעידה על דר רחוב המצוי במצוקה.

ב. הביקורת ערכה בדיקה במסד הנתונים של המוקד בכדי ללמוד על הטיפול בפניות שנפתחו בנוגע לדרי רחוב ועל העמידה בזמני התקן שנקבעו.

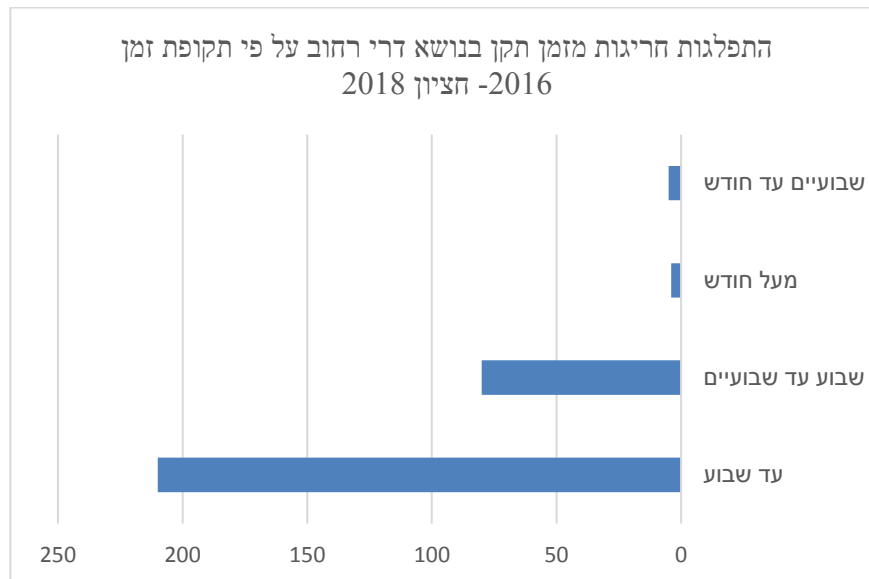
(1) להלן נתונים לגבי פניות מוקד בנושא דרי רחוב לתקופה 2016- חציון 2018:

סכום כולל	חציון 2018	2017	2016	זמן חריגה
2,664	795	909	960	ללא חריגה
210	45	105	60	מארבעה ימים עד שבוע
80	18	40	22	שבוע עד שבועיים
4		2	2	מעל חודש
5		2	3	שבועיים עד חודש
299	63	149	87	סה"כ חריגות מזמן תקן
2,963	858	1,058	1,047	סכום כולל

(2) להלן יחס הפניות אשר טופלו בחריגה מתקן לעומת פניות ללא חריגה:



(3) להלן תרשים המציג את התפלגות זמני החריגה בתקופה 2016- חציון 2018:



(4) הביקורת מציינת כי בבדיקה מדגמית שערכה ל-10 פניות המוקד בעלות החריגה הגבוהה ביותר בתקופה 2016 עד חציון 2018, נמצא כי 7 פניות מתוך 10 היו פניות ששייכו לכוני רווחה ולא לעובדי היחידה ולכן למרות שעובדי היחידה טיפלו בפועל בפניה, הם לא יכלו לסגור אותה והפניה אף לא נכללה במעקב שלהם.

(5) בנוסף יצוינו 3 מקרים בהם תאריך הסגירה של פניה במסד הנתונים שהועבר לביקורת היה שונה משמעותית מתאריך הסגירה אשר הופיע במערכת ה-CRM ביחידה. בבירור שערכה הביקורת מול סגן מנהל המוקד נמסר כדלקמן: **"...מדובר על קריאות בנות שעקב תקלה לא נסגרו יחד עם פניות האם ולכן נוצרה חריגה, מי שסגר את הפניות הללו בפועל זה אנף המחשוב. קריאה אחת לא נסגרה במועד עקב תקלת נציגה שלא הקצתה את הקריאה ליחידה ולבסוף סגרה אותה."**

(6) בהתייחס ליתר הקריאות במדגם נמסר מסגן מנהל המוקד כדלקמן: **"הקריאות הנוספות אכן נסגרו באיחור על ידי המחלקה, יש רק גורם אחד שסוגר את הקריאות ברווחה (ש.ר) היא לא יכולה לסגור קריאות כל עוד לא קבלה דיווח מהכוונים על סיום הטיפול ולכן יתכנו סגירות בפועל שלא בזמן התקן."** הביקורת מדגישה כי הכוונה לסגירת פניות שנפתחו על ידי כוונים שאינם עובדי היחידה.

14. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: מוצע להיעזר בעובדי הפיקוח העירוני ככוח עזר לאיתור דרי רחוב, למתן עזרה ראשונית להם ולהזעקת העו"ס לחלצם מן הרחוב.

- א. כיום הקשר הוא מול סל"ע ככל הקשור לשיתוף פעולה והזנה הדדית בנתוני סוירים הקשורים לדרי רחוב. הממשק עם הפיקוח העירוני רלוונטי בעיקר לפינוי חפצים שאוספים דרי הרחוב (פינוי חפצים בגינות ציבוריות מתבצע על ידי אגף שפ"ע).
- ב. בהקשר זה נמסר ממנהל תחום דרי רחוב, כי לעיתים פניות הקשורות לדרי רחוב מגיעות לפיקוח או לסל"ע מבלי שתשויכנה גם למנהל השירותים החברתיים. חוסר התיאום עם היחידה יוצר קושי טיפולי מול אוכלוסייה אשר בהגדרה מתאפיינת בחוסר אמון בסיסי מול הרשויות והממסד.

סיוע ראשוני לדרי הרחוב

15. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש לפעול מבעוד מועד לאיתור דרי רחוב המצויים במצוקה קיומית ולהגיש את העזרה המידית הדרושה להם להצלת חייהם או לייצוב מצבם. נמסר ממנהלת היחידה, כי חלק ממתרת הסוירים היומיים הינו לאתר דרי רחוב במצוקה. כאשר מתקבל דיווח על דר רחוב במצוקה קיומית או כאשר אותר אדם כזה במהלך סיור, המדיניות הינה להבהילו לבית החולים באמצעות אמבולנס.

16. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: ברירת המחדל הינה שהוראות תע"ס הינן נורמות מחייבות ואין מקום להתנות את יישומן בנסיבות תקציביות או בגורמים אחרים. על מינהל השירותים החברתיים לבחון אם קיימות הוראות תע"ס אשר לא ניתן לקיימן ולהתריע על כך לגורמים הרלוונטיים בעירייה ובמשרד הרווחה. הביקורת התרשמה כי קיימות הוראות תע"ס אשר אינן מתקיימות כלשונן בשגרת הפעילות. כך למשל סוירים המבוצעים על ידי אדם יחיד, לא כל דר רחוב נשלח לבדיקות רפואיות (פיזיות ובדגש על מחלות מידבקות), לא מתקיים יחס של עו"ס ל-25 מטופלים ושעות הפעילות של היחידה אינן עד 19:00.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "מנהל התחום העלה בפני הפיקוח המחוזי והפיקוח הארצי את הצורך בעדכון הוראת תע"ס והתאמתה למציאות בשטח בהיבטים השונים- מצ"ב פנייה של מנהל התחום (נספח 2- נייר עמדה) למנהלת מחוז תל-אביב והמרכז במשרד הרווחה האמונה, בין היתר, על הטיפול בדרי רחוב והעתק למפקחת המחוזית על התחום. לעניין שעות פעילות היחידה – בימי א ו-ד היחידה שעות פעילות היחידה הינן בין השעות 11:00-19:00, בכפוף לשעות עבודת המנהל המתקיימות בכל מחלקות הרווחה."

17. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: בכל נקודת זמן יש להיערך למתן צרכים בסיסיים כמחסה ומזון לדרי הרחוב כנדרש. הביקורת מציינת כי בבחינת כלל האמצעים המופעלים כיום, האידיאל שלכל דר רחוב יהיה מחסה ומזון בכל נקודת זמן אינו מתקיים גם (ובראש ובראשונה) בשל הקושי להשיג שיתוף פעולה מדרי הרחוב אך גם בשל חוסר אמצעים אובייקטיביים. כך למשל דר רחוב אשר אינו משתמש בשירותי ההסעדה המסופקים בעיר ובוחר לגור ברחוב, עשוי להגיע למצב של מצוקה לגבי צרכים בסיסיים. הסיורים המתבצעים אינם יכולים לכסות ביום נתון את כל דרי הרחוב אלא רק את מקצתם. הביקורת סבורה כי יש לגייס לנושא את כל הסיירים העירוניים (סל"ע, פיקוח, שפ"ע וכדומה) אשר ישאו איתם ערכות המיוחדות למפגש עם דרי רחוב אלו.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "לטעמנו ומתוך היכרות את משימות סל"ע, הפיקוח ושפ"ע, אין זה ריאלי לממש דרישה זו מפאת שתי סיבות:

✓ דרי הרחוב נרתעים ממפגש עם גורמי אנכיפה(להלן הפיקוח העירוני וסל"ע).

✓ משימת האיתור וכינון הקשר הראשוני יכולה להיעשות אך ורק על ידי גורמי טיפול.

עם זאת, נציין כי שיתופי הפעולה שנוקמו עם יחידות אלו, לרבות כיסוי שעות היממה באיתור וטיפול בכל דר רחוב שנמצא ברחבי העיר ומעוניין בטיפול, מהווים תשתית ראויה למימוש האידיאל בהספקת מזון ומחסה לכל דר רחוב, שחפץ בכך"

מסגרות מקומיות לטיפול בדרי רחוב

18. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להקפיד על שילוב הסיוע הפיזי (כמחסה ומזון) עם מסגרות הטיפול הסוציאלי והשיקומי הנדרש כמענה למצבו של דר הרחוב. הביקורת מציינת כי כיום המוסד השיקומי הארצי היחידי אליו מופנים דרי רחוב הינו בי"ח קריית שלמה אשר נמצא בבני ציון. המסגרות המקומיות (הן בתי המחסה והן היחידה עצמה) עוסקות בסיוע הפיזי ועזרה סוציאלית במיצוי זכויות.

מיזמים פרטיים

19. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להבטיח כי השירות הניתן לדרי הרחוב במיזמים פרטיים הנעזרים בתקציבי הרשות המקומית, עונה על דרישות שהוגדרו על ידי הרשות ובהתאם להוראות התע"ס. יש לוודא כי נערכת התקשרות חוזית מסודרת ומתועדת המגדירה את חובותיהם של היזמים.

- א. העמותה המפעילה שירותי הלנה לדרי ודרות רחוב בעיר תל אביב יפו הינה עמותת לשובע.
- ב. הפעילות מתבצעת בהתאם להקצאת מבנים שניתנו על ידי העירייה בשלושה מוקדים, לשלושה פלחי אוכלוסיית דרי רחוב ובהיקף של 100 הלנות ללילה:

(1) אליזבט ברגנר-6- הלנה לדרי רחוב המשתמשים בסמים- כ-50 לנים ללילה.

(2) צ'לנוב 18- הלנה לנשים דרות רחוב –כ-25 נות ללילה.

(3) בן-צבי 40 כ- 30 לנים ללילה.

ג. הפעילות לגבי שני המוקדים האחרונים הוסדרה בהסכם הפעלה אשר תוקפו פג באוגוסט 2017 (לגבי אליזבט ברגנר לא אותר הסכם הפעלה).

ד. הביקורת מציינת כי נוסח הסכם ההפעלה מחייב את העמותה לעמוד בין היתר בדרישות התע"ס.

ה. הביקורת קיבלה תכתובות המעידות על בקשות להמשיך את ההתקשרות עם העמותה ללא מרכז בטענה לספק יחיד. נכון למועד הביקורת הנושא עדיין בבירור לאחר פניה לשני ספקים נוספים.

ו. כמו כן הביקורת קיבלה תכתובות הקשורות לבקשת אישור להתקשרות בדיעבד. להלן הנתונים:

(1) נוכח הריסת המבנה בגגון אליזבט ברגנר (ועד בנייתו המחודשת) בוצעו שינויים במיקומם של הגגונים ולא ניתן היה לחדש החוזה עד קביעת מיקומם החדש.

(2) הבקשה להתקשרות בדיעבד, נשלחה מאת מנהל תחום דרי רחוב ביום 5/3/18 ולפיה מבוקש אישור להתקשרות בדיעבד החל מחודש ספטמבר 2017 ועד אוגוסט 2024 בהתאם להקצאת המקרקעין.

(3) אישור מנכ"ל ניתן במייל מאת ע.ק עוזרת בכירה למנכ"ל ביום 15/3/18.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר מאגף החשבות: " ועדת התקשרויות בישיבה מיום ה 17/10/18 אישרה הארכת התקשרות עד 1/19. נדרש לחתום על הארכת חוזה בהתאם. במקביל, המנהל יוציא קול קורא לצורך קבלת הצעות מגופים נוספים בעיר. "

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: " הרינו לעדכן כי ההתקשרות עם עמותת לשובע הוארכה עד ל-31.01.19 על ידי ועדת התקשרויות עליונה בדיון שהתקיים ביום רביעי, 17.10.18. "

20. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש לוודא כי התשלומים המשולמים לזממים פרטיים, תואמים את התמורה שנקבעה בתע"ס לשימוש במרכז אבחון. נמסר ממנהל תחום דרי רחוב, כי אין יזמים פרטיים המקיימים מרכזי אבחון עבור מטופלי היחידה.

תכניות הטיפול בדרי הרחוב

21. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להכין תכנית טיפול מלאה עבור כל דרי הרחוב המטופלים ביחידה. הביקורת התרשמה כי הטיפול ביחידה הינו במהותו עזרה סוציאלית במיזוי זכויות. העירייה אינה מכינה תכניות טיפול מלאות ואינה מפעילה מוסדות לטיפול ושיקום אוכלוסייה זו ומפנה כאמור למוסד "קריית שלמה".

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "היחידה לדרי רחוב, המופעלת על ידי העירייה מזה 27 שנים, אמונה על הטיפול בדרי רחוב ומהווה מסגרת טיפולית שיקומית הכוללת: חילוף מהרחוב, הפנייה לגגונים, מיצוי זכויות מול משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי, טיפול פסיכוסוציאלי הניתן בהתאם לתכנית טיפולית הנבנית עם המטופל. לצד זאת, במקרים בהם יש צורך בהתערבות רפואית מידית, מפנים עובדי היחידה את מטופליהם לבית חולים או למסגרת קלט חירום בקרית שלמה. במקרים בהם מתבקש שיקום ממושך ובתנאי פנימייה, קיימות שתי מסגרות שיקומיות: 'רוגלית' בירושלים ו'דמת טבריה' בטבריה עימן היחידה מקיימת שיתופי פעולה בהפניית מטופלים הנמצאים מתאימים למי מהמסגרות."

הפנייה לבדיקות רפואיות

22. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להקפיד על שליחת דרי הרחוב שבהם טיפול לבדיקות רפואיות. מסקירת תיקים שביצעה הביקורת עולה כי הנחייה זו שמקורה בתע"ס אינה מתקיימת. כך למשל לא אותרו מסמכים המעידים על בדיקות רפואיות (בדגש על מחלות מידבקות) בשלושת התיקים הבאים: א.י, ב.א, א.ס.ח.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "הערת המבקר אינה נכונה – ברוב התיקים ביחידה ישנן בדיקות רפואיות. המבקר נחשף לחלקם במעמד הביקורת בתיקיהם של: א.ש, א.א ו-ד.ס., לגבי התיקים האחרים להלן הסבר:

א.י – מדובר בתיק חדש אשר נפתח ימים ספורים לפני מועד הביקורת ולפיכך טרם טופל נושא זה. הנ"ל הופנה לביצוע בדיקות בהמשך הליך הטיפול מצ"ב ההפניות לצילום ריאות + בדיקות נוספות. מבקשים לציין כי הביקורת התבצעה בתאריך 14.8.2018 ויומיים לאחר מכן יצאנו לחופשה מרוכות. חודש ספטמבר ברובו חגים כך שחזרנו לעבודה שוטפת רק בחודש באוקטובר.

ב.א – גם במקרה זה מדובר במטופל חדש- הנמצא בתחילת טיפול. התבקש לבצע בדיקות ואף קיבל מקופה קמנה סיוע כספי לעניין זה. מאז אותה פגישה ניתק המטופל קשר עם העו"ס ולא ניתן היה לאתרו בנייד. לאחרונה ביוזמת העו"ס אותרה גרושתו אשר עדכנה כי הנ"ל ביקר במיון בבית חולים וולפסון בתאריך 7.9.2018. מצ"ב העתק מהבדיקות. נקבעה פגישה בכדי להפנותו להשלמת הבדיקות.

א.ס.ח - בתיק קיימת הפניה של העו"ס המטפלת לצורך קבלת סיכום רפואי אודות מצבו הפסיכיאטרי והפסיכולוגי + סיכום טיפול פסיכולוגי במרכז לומס + סיכום טיפול במכון הלאומי לשיקום נפגעי ראשו. מצ"ב המסמכים אשר הוצגו למבקר בעת הביקורת. מאחר ומדובר במטופל המתקשה לשותף פעולה ונמנע מלהגיע לפגישות שנקבעו לו לא ניתן היה לקדם את נושא הבדיקות. **הערה** – חשוב לציין כי מטופלים מופנים לביצוע בדיקות ורק חלקם מתרצים לבצע את הנדרש בתחילת הטיפול. מרביתם יתרצו ויסכמו בשלב מאוחר יותר בטיפול ויהיו כאלה שיסרבו באופן קבוע."

הערת הביקורת: בדיקה פסיכיאטרית ופסיכולוגית אינה הבדיקה אליה כיוונה הביקורת אלא בדיקת קיומן של מחלות מדבקות לאחר המפגש הראשון וכמפורט בתע"ס (AIDS, צהבת, שחפת וכדומה).

ליווי דרי הרחוב לצורך מיצוי זכויותיהם

23. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש ללוות את דרי הרחוב בדרכם למצות את זכויותיהם או בדרכם למסגרות האשפוז.

א. בסקירת התיקים שערכה, הביקורת מצאה, בין היתר, את המסמכים הבאים המעידים על קיום הליך מיצוי זכויות:

- 1) טופס תביעה לביטוח לאומי
- 2) אישור פתיחת חשבון בנק
- 3) טופסי משרד הבינוי והשיכון
- 4) אישור מס רכוש
- 5) אישורי זכאות

6) בקשה לקצבת נכות ואישורי קצבת נכות

7) בקשה למינוי אפוטרופוס

8) בקשה לסל שיקום וכיו"ב

ב. עם זאת ולאור העובדה כי נושא זה הינו חלק עיקרי בפעילות העו"ס בסיוע לדרי הרחוב, נערכה בדיקה של חלוקת תיקים בין העו"ס הסוציאליים. לשם כך הופק ביום 14/8/18 דוח התפלגות תיקים. להלן הממצאים:

עו"ס	פניות פתוחות	תיקים פתוחים	סה"כ פניות ותיקים
א.מ	1	143	144
א.ו (אינטק)	87	90	177
י.מ	2	126	128
ע.ר (מנהלת)		1	1
מ.א	1	138	139
ע.מ		102	102
סה"כ	91	600	691

ג. הביקורת מעירה, כי תהליך העבודה מול דר רחוב אחד, דורש משאבי זמן רבים, הן לצורך גיוסו לשיתוף פעולה, הן לצורך ליווי שלו למוסדות שונים לצורך מיצוי זכויותיו והן לצורך ניהול הטפסים הנדרשים לכך. עם זאת הנתונים לעיל מצביעים על יותר ממאה תיקים פתוחים לעו"ס- בעוד שהיחס המוגדר בתע"ס הינו 1:25.

ד. כמו כן הביקורת מעירה על כמות הפניות הפתוחות וכמות תיקים פתוחים אצל עו"ס האינטק אשר על פי ההגדרה אמורה לבצע פעולות קצרות מועד- לא סביר כי כמות הפניות הפתוחות והתיקים הפתוחים משקפים פעולות קצרות מועד אשר החלו בסמוך לביקורת.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "הפניות יכולות להישאר פתוחות כל זמן מתנהלות התערבויות, מגעים ועדכונים בעניינם. בתום חודשיים יופיע סימון אוטומטי בצבע אדום ועל עובדת האינטייק להחליט באם יש מקום לסגור אותן או לא. בעת מעמד הביקורת הפניות היו פעילות ועודכנו אונליין בהתפתחויות. מדובר בתמונת מצב נכונה, מדויקת המשקפת את היקף הפעילות ומתן מענה מהיר. לגבי תיקים – היחידה נותנת מענה משלים [סיוע בשכ"ד +ה. הכנסה] לטיפול בדרי רחוב שמקבלים מענה ייחודי במסגרת טיפולית אחרת כגון 'מרפאת צור אביב' [לטיפול באמצעות תחליפי סם] 'פרויקט הלב' – 'מישהו לרוץ איתו' [צעירים דרי רחוב בגילאי 18-26] כך שהטיפול בו הם זוכים הוא בעיקרו סיוע ומעקב ונכון הוא שינוהל ע"י עובדת האינטייק ולא עובד אחר ביחידה."

ה. הביקורת ביקשה לבדוק דוח תדירות פעילות בתיקים (דוח פעולות הקיים במנל"ר), אך נמצא כי דוח זה אינו בשימוש ביחידה.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: "הערה – דו"ח תכניות ופעולות במנל"ר מתייחס לסוגי פעולה אך לא לתדירות פעולות בתיקים. מצ"ב שני עמודים מדו"ח זה."

ו. כהערת אגב הביקורת תעיר לגבי הרגישות הרבה המובנית בנושא מיצוי זכויות סיוע לדיור. בתהליך זה, הסיוע ממשרד השיכון מועבר לחשבון הבנק של משכיר הנכס ומכיוון שמדובר באוכלוסייה מוחלשת קיימת חשיפה תיאורטית כי התהליך ינוצל לרעה. הבקרה הקיימת כיום הינה אישור ששולח עו"ס אחת לחצי שנה למשרד השיכון כי "דר הרחוב" אכן מתגורר בנכס שבעליו מקבלים תמורה ממשרד השיכון ולמעשה תדירות גבוהה יותר, לרבות ביקורי פתע אינה מתבצעת באופן שיטתי.

תיעוד הטיפול בדרי הרחוב

24. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להקפיד על תיעוד הטיפול באמצעות תיק מטופל של דר הרחוב במחלקה המטפלת בו בעירייה. בבדיקת הביקורת נמצא כי קיימים תיקים פיזיים למטופלי היחידה כמו גם תיקים במערכת המידע- אשר משלימים אחד את השני. לשאלת הביקורת נמסר ממנהלת יחידת תכנון, פיתוח ובקרה כי, למרות המלצת מבקר העירייה משנת 2014 בדוח שעסק בפעילות אחרת במנהל השירותים החברתיים, בתחום הטיפול בנוער בסיכון, המסמכים הקשיחים הנאספים בתיק הפיזי אינם נסרקים למנל"ר ולא בוצע פיתוח המאפשר זאת.

פטירת דרי רחוב

25. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: במקרים של פטירת דר רחוב, יש לבחון את נסיבות מותו ואת הטיפול שניתן לו לפני מותו; לעמוד על הליקויים בטיפול בו ולהסיק מסקנות שייושמו בהליכי הטיפול בדרי רחוב אחרים וימנעו ליקויים דומים בעתיד. כמו כן יש להעביר דוחות בעניין זה למשרד הרווחה כדי שיוכל לבחון את הנושא בבחינה ארצית.

בהתאם לדוחות שסקרה הביקורת בשנת 2017 נפטרו בעיר 14 דרי רחוב לעומת 8 בשנת 2016. מסקירת נסיבות המוות של המקרים בשנת 2017 עולה כי בכל המקרים נבחנו נסיבות המוות ומרבית המקרים נובעים מתחלואי התמכרויות. כמו כן נמצא כי מועברים דוחות פטירה למשרד הרווחה. הביקורת מציינת כי בדוחות התקופתיים שמפרסם מנהל השירותים החברתיים קיימת טעות סופר ממנה ניתן להבין כי כל הנפטרים נפטרו ברחוב, בעוד שעל פי הדוחות שבדקה הביקורת 2 "דרי רחוב" מתוך 14, נפטרו ברחובות תל אביב יפו בשנת 2017.

דיווחי עיריית תל אביב יפו בדבר העלויות בטיפול בדרי רחוב

26. המענה הנדרש בהתאם להערות מבקר המדינה: יש להקפיד על דיווחי הוצאות המשקפים את הנעשה בפועל ולהימנע מלדווח על פעילויות שלא נעשו בפועל, גם כאשר משרד הרווחה מנחה לעשות כן במטרה להגדיל את תקציב העירייה לנושא. (משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי הוא רואה בחומרה רבה את הנחיתתו לעיריית תל אביב יפו לדווח דיווח לא מהימן. דיווחי העירייה אמורים לשקף את פעילויותיהן ואת הוצאותיהן בפועל. הנחיתת משרד הרווחה לעיריית תל אביב יפו לדווח על פעילויות שאינן נעשות בפועל, כדי להגדיל את תקציבה, נוגדת את כללי המינהל התקין).

א. הביקורת סקרה את המסגרות המדווחות בפעילות המתקצבת על ידי משרד הרווחה, בהתאם לנספח לתע"ס 3.33 להלן (הנספח מעודכן נכון לינואר 2016):

סמל תעריף	שם מסגרת/ תיאור	האם קיים שימוש בסמל תעריף זה?
3040	מסגרת ארצית חירום ק. שלמה	כן
2305 2208	מסגרת ארצית צעדים ק. שלמה (נעשה שימוש בתעריפים אלו במסגרת הוסטלים בירושלים ובטבריה)	כן
2309 2114	מסגרת ארצית בית לחיים	כן
2315	מסגרת ארצית רוח במדבר ע. יחדיו	לא

האם קיים שימוש בסמל תעריף זה?	שם מסגרת/ תיאור	סמל תעריף
כן	מסגרת ארצית בית אור אביבה	2206 2212
כן	קורת גג (בתי מחסה/גגונים)	291 2301
כן	מרכז טיפולי עם לינה (לדוגמה נעשה שימוש בתעריף זה במסגרת "בית נתן" באר שבע)	292
כן	מרכז אבחון וטיפול ללא לינה (היחידה לדרי רחוב)	2303
לא	דירת לווין	2304
לא	מרכז יום	2307

- ב. בהתאם לעיל, ולדיווחי משרד הרווחה שסרקה, הביקורת לא איתרה פעילות מזווחת אשר אינה מתקיימת בפועל.
- ג. הביקורת ביקשה לערוך בדיקה מדגמית המשווה בין דיווחי משרד הרווחה לרישומי הספרים במנהל השירותים החברתיים ונמצא כי למעשה הרישומים בספרים מבוססים על הדיווחים המתקבלים ממשרד הרווחה ולא נעשה רישום חשבונאי לפעילות בזמן אמת בספרי העירייה.
- ד. הביקורת מצינת כי הלכה למעשה, בשיטת העבודה הנוכחית, פעילויות בסכומים משמעותיים אינן נרשמות בספרים בהתאם לכללי חשבונאות נאותים ולחשבות המנהל אין אפשרות לבצע בקרות מספקות והינה תלויה לחלוטין בדיווחי משרד הרווחה.
- בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר מאגף החשבות: **"בהנחה שמדובר על הוצאות ממשלה, מבדיקה מול מספר רשויות, הרישום שמבצעות החשבונות ברשויות אכן נעשה בהתאם לדו"ח תקצוב והתחשבות של משרד הרווחה."**
- בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהלת מנהל השירותים החברתיים: **"בהנחה שמדובר על הוצאות ממשלה, מבדיקה מול מספר רשויות, הרישום שמבצעות החשבונות ברשויות אכן נעשה בהתאם לדו"ח תקצוב והתחשבות של משרד הרווחה."**
- ה. מחשבת המינהל נמסר, כי הצורך במודול כספי במערכת המגל"ר הועלה מול הנהלת המינהל במשך השנים עקב הצורך במידע הנדרש לקבלת החלטות ניהוליות וצורך העמקת הבקורות הכספיות.

בהתאם למסמך שהועבר לביקורת, ביום 13 לאוגוסט 2018 התקיימה ישיבה בראשות גזבר העירייה בנושא, בה הוחלט לבצע אפיון למודול פיננסי כאמור בהקדם האפשרי.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת 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 17.10.2018.

נספח ב - התייחסות מינהל כספים מתאריך 18.10.2018.

מסקנות

27. חלק מהפעילות העירונית המתבצעת בתחום דרי רחוב בתל אביב יפו אינה חופפת את הנחיות התע"ס בנושא. קיום סיורים ויצירת מגע עם דרי רחוב לפי התע"ס, צריך להתבצע על ידי עו"ס בליווי אדם נוסף. עם זאת הביקורת מצאה כי מרבית הסיורים מתבצעים על ידי הסייר (אשר אינו עו"ס) וללא ליווי של אדם נוסף תוך חשיפה לביטחוננו של הסייר.
28. לדעת הביקורת הסעת דרי רחוב, אשר ברובם סובלים מבעיות נפשיות קשות והתמכרויות, ברכב שאינו מותאם למשימה (כגון מחיצה בין הנהג לנוסע, מנגנון לנעילת דלתות על ידי הנהג וכיו"ב) הינה מסוכנת הן לדר החוב והן לנהג ואף עלולה להסתיים באסון.
29. הביקורת סבורה כי אי עריכת הסכם מוסדר עם נהגי/חברת מוניות בקשר להסעת דרי רחוב המשמשים את היחידה באופן מתמשך, עלולה להותיר את ההיבט הביטוחי ללא הגדרת אחריות.
30. לדעת הביקורת משאבי כוח האדם המוקצים לצורך סיוע לדרי רחוב בימי חורף קשים אינם מספקים. כמו כן הביקורת התרשמה כי התיעוד הקיים אינו מספק מידע לגבי מספר דרי הרחוב שלא קיבלו מענה ביום חורף קשה (לגבי יום מסוים שנדגם נמסר כי כ-125 דרי רחוב שהו בגגונים ועם עשרה נוספים נוצר מגע בסיור לצורך חלוקת ערכות אך לא ניתן פירוט לגבי כ-600 דרי הרחוב להם קיימים תיקים פתוחים ביחידה).
31. מהממצאים עולה, כי פתיחת פניה שלא בשעות פעילות עובדי היחידה, מבוצעת על ידי הכוננים של מינהל השירותים החברתיים כך שעובדי היחידה אינם יכולים לסגור את הפניה בעצמם. במקרים אלו פניות לא נסגרות במערכת בזמני תקן למרות שטופלו. הביקורת סבורה כי הקשר של היחידה וההיוון ההדדי עם הכוננים שאינם עובדי היחידה לוקה בחסר.
32. הביקורת סבורה כי הגדרת זמן תקן זהה - לפניה של תושב המתלונן על נוכחות מפריעה של דר רחוב, ולפניה המעידה על דר רחוב המצוי במצוקה - אינה סבירה.

33. הנתונים שהופקו לגבי פניות מוקד 106+ הנוגעות לפעילות היחידה לדרי רחוב אינם מדויקים. יחד עם זאת ניתן לאמוד את היקף החריגות מזמן תקן היחסית נמוך (מוערך כנמוך מ-10%).
34. מהממצאים עולה, כי לעיתים פניות הקשורות לדרי רחוב מגיעות לאגף הפיקוח או לסל"ע מבלי שתשויכנה במוקד גם למנהל השירותים החברתיים. כך, המגע הראשוני עם דר הרחוב מבוצע ע"י עובדים שהתחום אינו בליבת עבודתם המקצועית. חוסר התיאום עם היחידה לדרי רחוב גורם לקושי טיפולי מול אוכלוסייה אשר מתקשה במתן ארון בסיסי לרשויות והממסד.
35. מבקר המדינה מציין בדוח משנת 2005 כי הוראות התע"ס הינן נורמות מחייבות. עם זאת הביקורת מצאה הוראות תע"ס אשר אינן מתקיימות הלכה למעשה בהתנהלות היחידה לדרי רחוב. כך לדוגמה: לא מתקיים יחס של עו"ס ל-25 מטופלים, שעות הפעילות של היחידה אינן עד 19:00 ועוד. הביקורת מצאה אף כי טענת מנהל השירותים החברתיים כי הועברה פניה לפיקוח המחוזי והפיקוח הארצי אינה מדויקת. בפועל, נוכחה הביקורת כי הפנייה לא כללה התייחסות עניינית לעדכון הוראות התע"ס המחייבות. מעבר לכך, לא נמצאו כל פניות נוספות בנושא.
36. בהתאם לממצאים, הסכם ההפעלה עם עמותת לשובע פג לפני למעלה משנה וחודשיים (אוגוסט 2017). הביקורת תציין כי טרם סיום החוזה ב-8/17, לא נעשתה כל פנייה להארכת ההתקשרות הקיימת או פנייה לקבלת הצעות נוספות מעמותות נוספות הן באמצעות קול קורא/ עריכת מכרז/ עריכת בל"מ. יתרה מכך, בפועל נמצא כי רק לאחר מועד עריכת הביקורת ובהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר מאגף החשבות כי ועדת התקשרויות עליונה, מיום 17/10/2018 אישרה בדיעבד את הארכת התקשרות מאוגוסט 2017 עד לינואר 2019. כך יוצא שבתקופת הפער בין סיום החוזה הקודם ועריכת החוזה החדש (למעלה משנה וחודשיים!) קיבלה העירייה שירותים להפעלת גגונים עם עמותת לשובע ללא התקשרות תקפה וללא חוזה מתאים.
- בנוסף קבעה וועדת התקשרויות עליונה כי במקביל, מנהל השירותים החברתיים יפרסם קול קורא לקבלת הצעות מגופים נוספים העשויים לספק שירותים אלו. הביקורת תדגיש כי נכון ליום קבלת ההתייחסות מהאגף, טרם נחתם חוזה עם עמותת לשובע.
37. מהממצאים עולה כי במספר תיקים לא היה תיעוד להפניה לבדיקות רפואיות לשלילת קיומן של מחלות מדבקות (כגון AIDS, צהבת וכיו"ב).
38. הביקורת מעירה, כי תהליך העבודה מול דר רחוב אחד, דורש משאבי זמן רבים, החל מגיוסו לשיתוף פעולה, דרך ליווי צמוד שלו למוסדות שונים לצורך מיצוי זכויותיו ועד לניהול הטפסים הנדרשים לכך. עם זאת הממצאים מצביעים כי העובדים הסוציאליים מטפלים ביותר מ-100 תיקים, בעוד שהיחס המוגדר בתע"ס הינו 25 תיקים לכל עובד.
39. מהממצאים עולה, כי לא נמצאו תהליכי פיקוח ובקרה נאותים, כך נמצא כי לא נערך מעקב אחר תדירות הטיפול בתיקים העלול להוביל לזניחת הטיפול והמעקב הנדרש בתיק זה או אחר.

40. לדעת הביקורת קיימת רגישות מובנית בנושא מיצוי זכויות דיור. בתהליך זה, הסיוע ממשרד השיכון מועבר לחשבון הבנק של משכיר הנכס. הביקורת סבורה כי באוכלוסייה המוחלשת המשתמשת בשירותים אלו, קיימת חשיפה תיאורטית כי התהליך ינוצל לרעה. תהליך הבקרה כיום, מצטמצם לאישור ששולח עו"ס אחת לחצי שנה למשרד השיכון כי "דר הרחוב" אכן מתגורר בנכס. הביקורת נוכחה כי בדיקות בתדירות גבוהה יותר, לרבות ביקורי פתע אינן מתבצעות באופן שיטתי.
41. על אף המלצת מבקרת העירייה משנת 2014, בדוח שעסק אמנם בפעילות אחרת במנהל השירותים החברתיים הקשורה בטיפול בנוער בסיכון, בו הומלץ על סריקה שוטפת בתהליך העבודה, נמצא כי המסמכים הקשורים הנאספים בתיק הפיזי, אינם נסרקים למגל"ר ואף לא בוצע פיתוח המאפשר זאת.
42. בדוחות התקופתיים שמפרסם מנהל השירותים החברתיים קיימת טעות ממנה ניתן להבין כי כל 14 הנפטרים בשנת 2017 נפטרו ברחוב, בעוד שעל פי הדוחות שבדקה הביקורת שני "דרי רחוב" מתוך 14, נפטרו ברחובות תל אביב יפו בשנת 2017.
43. מהממצאים עולה, כי רישומי הנהלת חשבונות בספרים, מבוססים על הדיווחים המתקבלים ממשרד הרווחה ולא נעשה רישום חשבונאי לפעילות בזמן אמת בספרי העירייה. בשיטת העבודה הנוכחית, פעילויות בסכומים משמעותיים אינן נרשמות בספרים בהתאם לכללי חשבונאות נאותים וכי לחשבות המנהל אין אפשרות לבצע בקרות מספקות והיא תלויה לחלוטין בדיווחי משרד הרווחה. הטענה כי התנהלות זו רווחת גם בקרב רשויות מקומיות אחרות אינה סבירה.

המלצות

44. במסגרת מגבלות משאבי כח האדם הקיימות, יש לתת את המענה המיטבי לקיום סיוורים לאיתור דרי רחוב בתדירות המספקת, תוך הקפדה על ביטחונם האישי הסייר.
45. יש לבצע הדרכות בטיחות קבוצתיות ואישיות, באופן שיטתי ותקופתי, להטמעת סדרי בטיחות לסייר ולעו"סים אשר יקטינו את החשיפה לפגיעה בביטחונם.
46. יש להתאים את הרכב העירוני המשמש להסעות דרי רחוב, על מנת לשמור על בטחון דרי הרחוב והנהג. יש לשקול התקנת מחיצה בין הנהג והנוסעים, כמו גם מנגנון בשליטת הנהג, לפתיחת חלונות ודלתות הרכב.
47. יש לערוך הסכם התקשרות מסודר עם נהגי/חברת מוניות המסיעים דרי רחוב ובכלל זה הגדרת אחריותו של הנהג והתייחסות להיבט הביטוחי.
48. לקראת ימי חורף קשים (עדיף יום לפני ובאותו יום) יש להיערך לחלוקת ערכות משמעותית (במספר צוותים אשר יכללו את כל צוות היחידה, וכוחות עזר מסל"ע והפיקוח) ולערוך רישום בגין אותו יום המפרט: מספר דרי הרחוב שנמצאו במחסה/גגונים מסודרים, מספר דרי הרחוב שנמצאו ברחבי העיר להם חולקו ערכות והיקף דרי הרחוב עמם לא נוצר קשר/מגע.

49. יש להטמיע נוהל עבודה למענה במקרים נפתחת פניה על ידי הכוננים שאינם עובדי היחידה, כך שיהיה מעקב והיזון הדדי ופניות אלו יסגרו בזמני התקן שנקבעו.
50. מומלץ להגדיר סוג פניה במוקד למצב של דר רחוב המצוי במצוקה וזמן תקן קצר ונפרד מפנייה בנושא דר רחוב שאינו במצוקה (זמן התקן הקיים - 3 ימים).
51. על המוקד להקפיד כי כל הפניות הקשורות לדרי רחוב תשוכנה בנוסף ליחידה לדרי רחוב, זאת, גם אם בפועל הפניה הופנתה לטיפול סל"ע או אגף הפיקוח.
52. יש להעביר פנייה מסודרת למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לעניין הצורך בעדכון הוראות התע"ס היכן שבפועל הנחיותיו לא ישימות ובמקביל לקבל אישור מהמשרד לאופן הפעולה הנוכחי.
53. יש להקפיד על עריכת התקשרויות וחוזים מבעוד מועד.
54. מוצע כי אגף החשבות בשיתוף מנהל השירותים החברתיים יבצע תחכים לברור משך הזמן הרב שחלף (שנה וחודשיים) בין סיום החוזה הקודם לפנייה לוועדת התקשרויות עליונה לאישור ההתקשרות בדיעבד.
55. באחריות אגף החשבות להטמיע מנגנוני פיקוח ובקרה מתאימים על מנת שמקרים אלו לא ישנו.
56. יש לחתום על ההסכם עם עמותת לשובע בהקדם (נכון למועד עריכת הביקורת טרם נחתם).
57. יש להקפיד כי בכל תיק ימצא תיעוד להפניות לבדיקות רפואיות לשלילת קיומן של מחלות מדבקות (כגון AIDS, צהבת וכיו"ב), וביצוע מעקב האם התבצע בפועל או לא.
58. יש להפיק דוח תדירות פעילות בתיקים למנהל התחום ולמנהלת היחידה, אחת לחודש, בכדי לאתר את אותם תיקים שנתרו פתוחים אך ללא פעילות למשך זמן רב – לדוגמא, הפסקת פעילות מעל לשלושה חודשים/חצי שנה וכדומה.
59. על מנת למנוע חשש לאי סדרים כספיים, מוצע כי הבקרה על מגורי מטופל היחידה בדירת המשכיר תיערך בתדירות גבוהה יותר, לרבות ביקורי פתע ומידי פעם אף על ידי גורם שאינו העו"ס המטפל.
60. בהתאם לדוח המבקר משנת 2014, יש לפעול בהקדם לסריקת מסמכי התיקים למערכת המגל"ר.
61. יש לתקן את הטעות בדוחות התקופתיים כך שיהיה ברור כי מדובר בסך הנפטרים ולא על מספר הנפטרים ב"רחוב".
62. יש לפעול לקידום פיתוח המודול הפיננסי במערכת המגל"ר על מנת לבצע רישומים נאותים המשקפים את התנועות הכספיות בזמן אמת. לחילופין ממליצה הביקורת ליישם תהליכים חלופיים לרישום חשבונאי נאות, בזמן אמת.

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 מינהל כספים מתאריך 24.12.2018.