



משרד הרווחה והשירותים החברתיים
האגף למחקר, תכנון והכשרה



מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

מדיניות "עם הפנים לקהילה" מחקר הערכה

טלל דולב
רחל סבו לאל
הלל שמיד
דורית בר ניר
מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
בית הספר לעבודה סוציאלית
ע"ש פאול ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

בשיתוף: דליה בן רבי ורוני טילקין
מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

המחקר הוזמן ומומן על ידי האגף למחקר, תכנון והכשרה
במשרד הרווחה והשירותים החברתיים



משרד הרווחה והשירותים החברתיים
האגף למחקר, תכנון והכשרה



מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

מדיניות "עם הפנים לקהילה" מחקר הערכה

הלל שמיד

דורית בר ניר

בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

טלל דולב

רחל סבו לאל

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

בשיתוף: דליה בן רבי ורוני טילקין

מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

המחקר הוזמן ומומן על ידי האגף למחקר, תכנון והכשרה
במשרד הרווחה והשירותים החברתיים

מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל

מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

ת"ד 3886

ירושלים 91037

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת באינטרנט : www.jdc.org.il/brookdale

תמצית מחקר

1. רקע

בספטמבר 2004 יישם השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים בישראל את מדיניות "עם הפנים לקהילה". מדיניות זו מכוונת להפחית את היקף הסיכון בקרב ילדים ובני נוער באמצעות מתן אפשרות לרשויות מקומיות ומחלקות לשירותים חברתיים לנצל באופן יעיל יותר את המשאבים הממשלתיים העומדים לרשותן, על מנת לתת מענים מועילים יותר לצורכיהם של ילדים ובני נוער אלה ומשפחותיהם בקהילה. ל"עם הפנים לקהילה" שני צירים: הגבלת משך שהייתם של מרבית הילדים בסידורים חוץ ביתיים לארבע שנים; ומתן אפשרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות להשתמש במשאבים שנועדו בעבר למימון סידורים חוץ ביתיים בלבד ולספק בעזרתם שירותים בקהילה למספר גדול יותר של ילדים לצד מתן מענה לילדים החוזרים לקהילה.

המחקר בוחן את תהליכי יישום המדיניות ואת תוצאותיה. ההערכה מיועדת לשמש בסיס הן לעיצוב המדיניות, תוך כדי ביצועה, והן לקבלת החלטות על המשך התוכנית והפצתה לתחומים ולשירותים אחרים.

2. שיטות

הנתונים שעליהם מבוסס דוח זה נאספו באמצעות מגוון כלים, להלן פירוט:

1. **ראיונות פנים אל פנים.** כדי ללמוד על עמדותיהם של אנשי המטה במשרד הרווחה, של מפקחים מטעם משרד הרווחה במחוזות השונים, של אנשי מטה במשרד האוצר ושל חברי כנסת כלפי תוכנית "עם הפנים לקהילה" נערכו עמם 23 ראיונות עומק פנים אל פנים.
2. **סקר בקרב מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ורכזי ועדות תכנון, טיפול והערכה.** כדי ללמוד על תהליך היישום של המדיניות במחלקות, בוצע סקר בקרב מנהלי מחלקות ורכזי ועדות תכנון טיפול והערכה (ועדות החלטה) במדגם של 122 מחלקות מתוך סך כל המחלקות בישראל.
3. **ראיונות עומק וקבוצות מיקוד בשישה יישובים.** כדי ללמוד לעומק על התהליך שהתרחש במחלקות, על הקשיים שעלו בתהליך ועל תרומת התהליך למחלקות השונות נבחרו שישה יישובים בהם בוצעו 26 ראיונות עומק עם מנהלי מחלקות, רכזי ועדות תכנון טיפול והערכה, גורמים משירותים אחרים בקהילה וגורמים מהרשות המקומית. כמו כן התקיימו קבוצות מיקוד עם עובדי המחלקות.
4. **מידע מנהלי** מתוך מערכת התכנון והמעקב שפותחה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה על המרת מכסות, תכנון שירותים ויישומם ועל הילדים החוזרים ממסגרות חוץ ביתיות.
5. **סקר הורים לילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות.** כדי ללמוד על השפעת המדיניות על הילדים החוזרים והוריהם בוצע סקר הורים.

6. **ראיונות עם ילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות.** כדי ללמוד על השפעות החזרה הביתה על הילדים ועל התהליך שכולו, נערכו 12 ראיונות עומק מובנים למחצה בטלפון עם בני נוער שחזרו מפנימיית הביתה בשנים 2005-2007.

חשוב לציין את אחת המגבלות העיקריות של המחקר: המדגם בסקר הורים אינו מייצג, בשל תהליך הפנייה להורים ותוצאותיו (אחוזי ההיענות מסך המדגם ומאפייני הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לעומת אלו שהוריהם לא הסכימו להתראיין/המחלקות לא פנו להוריהם). עם זאת, חלק גדול מממצאי סקר ההורים דומים לממצאים ברמה הארצית שעליהם דווח במערכת המידע של השירות לילד ולנוער.

3. ממצאים

א. התוכנית ומימושה על פי תפיסת אנשי המטה

עמדתם של המרואיינים הייתה אמביוולנטית. לצד הסכמה ותמיכה רחבה בחזון התוכנית ובמטרותיה היו גם חילוקי דעות. נושאי המחלוקת כללו את דרך הגשתן של מטרות אלו; השימוש בביזור - כלומר, העברת סמכויות ההחלטה על הקצאת משאבים מהמטה למחלקות לשירותים חברתיים - ובהמרת המכסות, ניהול התוכנית "מלמעלה למטה" ומידת הריכוזיות בכל הקשור לעיצוב התוכנית.

חלק מאנשי המטה ציינו שהודות להמרת המכסות אפשר להעביר חלק מהתקציבים לטובת הילדים הנשארים בקהילה, וכך להגדיל את מספר הילדים בסיכון הזוכים לטיפול. עוד הם אמרו כי השינוי היה משמעותי, במיוחד ביישובים קטנים אשר תקציבם הקהילתי בעבר היה קטן. אחרים לעומתם ציינו שההמרה נעשתה מחוסר בררה והיא בבחינת בררת מחדל. הם טענו שלמען טובת הילד ומשפחתו, יש לבחון גם דרכים אחרות להגדלת התקציב לבניית שירותים במסגרת הקהילה. זאת גם משום שלדבריהם, המנוף הכלכלי של המרת המכסות הוא מנוף קטן, המסייע לבנות תוכניות סטנדרטיות המתאימות בעיקר לילדים שיש להם בעיות חינוכיות ורגשיות קלות, אך פחות לילדים עם צרכים מרובים ומורכבים.

לגבי הביזור סברו אנשי המטה שהתוכנית אפשרה ליצור שותפויות על בסיס מקומי, הודות להתמקצעות ולשיפור בדיווחיות (accountability). בנוסף לכך, לדעתם, תרמה התוכנית באופן משמעותי לשימוש בכלים מקצועיים ובאיסוף נתונים שיטתי על הילד ומשפחתו לפני ביצוע ההחלטה על הטיפול המתאים. תהליך הביזור התרחש גם ברשויות מקומיות שלא המירו מכסות ולכן ניתן לקבוע בוודאות שהוא תרם לכל הרשויות המקומיות בארץ. מבחינה זאת הגשים הביזור חלק גדול מהציפיות והפריך את חששותיהם של המתכננים. לעומת זאת, יש שטענו שעל אף שלתהליך הביזור יש יתרונות רבים, יש לבחון את הבחירה באסטרטגיה זו מחדש, לאור חולשתן של הרשויות המקומיות והמשבר הכספי המלווה אותן. בנוסף לכך, לא כולם הסכימו שהביזור הוא הכלי המתאים ביותר למימוש החזון הקהילתי במונחים של עלות תועלת, אמינות ואחריות מקצועית.

התוכנית עיצבה מחדש את תפקידיהם של מפקחי הקהילה ממשדד הרווחה ואת תפקידם של עובדים סוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים ששותפו בתוכנית. לצד ההעצמה שניתנה לגורמים אלו

בהפעלת התוכנית קיימת טענה שדרגי השדה לא שותפו במידה הראויה בעיצוב התוכנית ובבנייתה, גם אם הביצוע הוטל עליהם. נראה כי יש מקום לחשיבה מחודשת לגבי מעורבותם בעיצוב התוכנית ובעדכונה השוטף, כמו גם להגדלת התמיכה וההכשרה הניתנת לעובדים.

התוכנית השפיעה גם על הפנימיות ועל התנהלותן המקצועית מול הלשכות לשירותים חברתיים, מפקחי משרד הרווחה וכמובן מול הילדים ובני משפחותיהם. אנשי המטה חשבו שהפנימיות התמקצעו, התקרבו לקהילה וחיזקו את הקשר עם משפחות הילדים. לצד תהליך זה ניכרת הדאגה והחרדה בקרב הפנימיות להמשך קיומן נוכח הפעלת התוכנית.

מאחר שרוב אנשי המטה רואים ותופסים את מדיניות "עם הפנים לקהילה" כהשלמה של המסגרות החוץ ביתיות ולא כתחליף מלא להן נראה שאין מקום לחשש זה. גם הפנימיות וגם מסגרות האומנה ימשיכו לשמש ילדים עם צרכים מורכבים ועל כן יש להמשיך ולטפח גם את המסגרות החוץ ביתיות.

בסיום שלוש שנות הפעלתה של התוכנית חשבו אנשי המטה שיש לבחון מחדש את דרכי ביצועה ובמקביל לשמור על ההישגים ועל התוכניות שכבר פותחו.

ב. תהליך יישום המדיניות

הפצת המדיניות והטמעתה

תהליך היידוע והטמעת המדיניות, מרמת המטה לרמת המנהלים: מרבית מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים במדגם (71%) לא חשו שותפים להחלטה על המדיניות ורק חלק קטן (18%) חשו שותפים לעיצובה. גם ברמת המטה והפיקוח נטען כי דרגי השדה לא שותפו במידה הראויה בשלב עיצוב התוכניות; לעומת אנשי הנהלת השירות לילד ונוער שחשו כי הם משתפים ומקשיבים, אנשי השדה לא חשו כך.

רוב מנהלי המחלקות (89%) דיווחו שהנהלים ליישום המדיניות היו ברורים (62% מרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה דיווחו שהנהלים היו ברורים). התרשמות אנשי המטה שרואיניו הייתה שונה. הם טענו שעובדי השדה הרגישו שהנהלים לא היו ברורים וניכר שהם פותחו במהירות ו"תוך כדי תנועה".

אחוז גבוה (63%) מהמנהלים חששו מהחזרת הילדים לקהילה ושילובם בה, מכך שכמות המכסות להמרה העומדת לרשותם קטנה יחסית (61%) ומהעומס שיוטל על עובדי המחלקה (59%). הבדלים בין מנהלים לפי גודל יישוב, מחוז והרכב אוכלוסייה נמצאו בשלושה מתוך ארבעת התחומים שבהם הובעו חששות. ביישובים קטנים ובינוניים, ביישובים במחוז הצפון וביישובים ערביים חששו אחוזים גבוהים יותר מכך שהמשרד/הרשויות לא יוסיפו את חלקם על פי ההסדרים התקציביים ולא יעמדו בהתחייבויותיהם הכספיות כלפי המחלקות. נראה כי במקומות הרחוקים מהמרכז ובקרב היישובים הערביים (שגם הם במובן מסוים רחוקים מהמרכז ובחלק ניכר מהם הרשות שרויה במצוקה כלכלית) יש יותר חוסר אמון במשרד/הרשות. מרבית החששות שצינו אנשי השדה צוינו גם בידי אנשי המטה.

הכנת המחלקות ליישום כללה הכשרה מטעם שירות ילד ונוער ואשלים במחוז, ימי עיון ועבודה של כל מפקח עם המחלקות שבאחריותו. אחוז גבוה מהמנהלים ציינו שההכנה לקראת השינוי הייתה

מספקת. לא כך ביישובים הערביים: כמחצית מהמנהלים דיווחו שההכנה לא הייתה מספקת. גם אנשי המטה ציינו כי אף על פי שההכשרה הייתה מבורכת, היא לא ענתה לכל הצרכים שהתעוררו בשטח.

בסך הכול נראה כי אף על פי שרוב המנהלים חשו שלא השתתפו בקבלת ההחלטות על המדיניות ואחוז גבוה חשו שלא היו מעורבים בגיבוש/עיצוב המדיניות, הם הרגישו שבסך הכול נעשתה הכנה מספקת כדי לתמוך בשינוי וכי הנהלים החדשים הובהרו. בנוסף לכך, בניגוד לחששם של אנשי המטה, לרוב המנהלים לא היו חששות הקשורים ליכולת הביצוע שלהם ושל עובדיהם. להפך, רובם דיווחו על תחושת יכולת גבוהה שלהם ושל עובדיהם לעמוד במשימות הקשורות ליישום המדיניות.

תהליך הטמעת המדיניות במחלקות: בשני שלישים מהמחלקות נעשתה עבודת הטמעה, הכנה ותמיכה בעובדים (במסגרת ימי עיון לעובדי המחלקה, ישיבות צוות, מפגשים אישיים עם עובדים וכדומה) ובשליש מהמחלקות לא נעשתה כלל הטמעה. נמצאו הבדלים בין מחלקות לפי גודל. מעל לשליש מהמנהלים במחלקות הקטנות דיווחו כי לא בוצעו פעולות הטמעה כלל בעוד שברובן המכריע של המחלקות הבינוניות והגדולות בוצעו פעולות הטמעה.

רבות מהמחלקות נותרו ללא סיוע חיצוני בהטמעת השינוי. במחצית מהמחלקות היו גורמים שסייעו בפעולות ההטמעה, לרובן סייע מפקח ילד ונוער. אולם המשמעות היא שביותר ממחצית מהמחלקות המפקח לא היה מעורב כלל בפעולות ההטמעה. ייתכן שהדבר קשור לעומס על המפקחים בעקבות ריבוי תפקידיהם והדרישות מהם.

התמודדות עם הסמכויות החדשות

המרת מכסות: בשנה הראשונה 61% מכלל המחלקות לשירותים חברתיים בישראל המירו מכסות, בשנה השנייה עלה השיעור ל-73%. מגמה זו המשיכה גם בשנים הבאות.

ההחלטה על המרת מכסות התבצעה בצוות של אנשי המקצוע העוסקים בילדים בסיכון במחלקה. שבעים ושמונה אחוזים מהמנהלים דיווחו על שיתוף מפקח קהילה משירות ילד ונוער; מה שמצביע על חשיבות תפקידו בתהליך. בנוסף לכך, בכמחצית המקרים שותפו גורמים מהרשות (כגון: ראש רשות, מנהל אגף ברשות); דבר המצביע על תפיסתה של הרשות כשותפה באחריות על הילדים בסיכון ביישובים הללו.

שיקוליהם של המנהלים בהמרת מכסות היו דומים בשנה הראשונה והשנייה. נראה כי האמון בתוצאות המדיניות, בהשפעתה החיובית על הילדים ועל היכולת לפתח שירותים חדשים הם השיקולים שהנחו את מרביתם בהחלטה על המרת המכסות. שיקולים הקשורים ליכולת מקצועית של כוח האדם במחלקות או קבלת סיוע ותמיכה מגורמים בקהילה צוינו על ידי אחוז מועט מהמנהלים (1%-6%). בקרב המחלקות שלא המירו מכסות (בשנה הראשונה או/ובשנה השנייה) ההחלטה לא להמיר מכסות הושפעה בעיקר מתחושת מחסור במשאבים (תחושה שאין מספיק מכסות להמרה).

שימוש במידע לצורך קבלת החלטות: רוב המחלקות אספו מידע על הילדים המועמדים ועל הילדים המסודרים במסגרות חוץ ביתיות ושלחו את המידע לניתוח לצורך קבלת החלטות על היקף ההמרה

ותכנון שירותים. רבע מהמחלקות דיווחו על קושי באיסוף המידע. שישים אחוזים השתמשו בניתוח המידע. כחמישית מהמחלקות טענו שהיו להן קשיים בהבנת הנתונים ובניתוחם.

באחוז גבוה מהמחלקות היו שותפים רבים מתוך המחלקה בניתוח הנתונים: יו"ר ועדות החלטה (83%), פקיד סעד לחוק נוער (74%), עובדי משפחה (68%), ראש צוות (35%). באחוז גבוה מהמחלקות (60%) המפקח גם היה שותף לניתוח הנתונים ובשליש המחלקות היו גורמים מחוץ למחלקה שהשתתפו.

תכנון השירותים ופיתוחם: ברוב המחלקות שהמירו (לפחות באחת מהשנים) גורמים מתוך המחלקה היו שותפים בתכנון השירותים. ביותר ממחצית שותפו גם גורמים משירותים אחרים וב-40% שותפו המפקחים. השיקולים שהנחו אחוז גבוה מהמנהלים בפיתוח השירותים היו קשורים למאפייני אוכלוסיית המטופלים, למצב השירותים ביישוב ולכוחות ולמשאבים הקיימים במחלקה. פחות ממחצית (46%) מהמנהלים ציינו קבלת מימון נוסף כשיקול.

רוב המחלקות שתכננו שירותים, תכננו לגייס מימון נוסף לכספי ההמרה וכמחציתן אכן הצליחו בכך. הנתונים ממערכת המידע המנהלי מראים שעבור 22% מהמענים שפותחו ויושמו בשנים 2005-2006 גויסו שותפים מארגונים אחרים (השותפות באה לביטוי לא רק במימון כספי).

כמחצית מהמחלקות שתכננו שירותים ציינו את הקושי התקציבי כאחד הקשיים בפיתוח שירותים. למעלה משליש ציינו גיוס משתתפים לתוכניות כקושי, 29% ציינו שותפות עם גורמים אחרים כקושי וכ-11%-20% ציינו קשיים הקשורים להפעלת השירותים: חוסר במבנה, חוסר בכוח אדם, השגת אישורים (קשיים אלה עלו גם מתוך המעקב אחרי השימוש בתקציבי ההמרה לבניית שירותים בקהילה בקרב כל המחלקות בישראל בסוף שנת 2006). הקושי בגיוס משתתפים לתוכניות מעלה את השאלה בדבר מידת התאמתם של התוכניות והשירותים שפותחו לצרכים ולהעדפות של המשפחות והילדים.

היערכות לחזרת הילדים: ההיערכות לחזרת הילדים כוללת את הכנת הילד, הכנת ההורים, קיום ועדת תכנון טיפול והערכה הדנה במצב הילד ומתאימה לו תוכנית לטיפול בקהילה. הורי הילדים החוזרים דיווחו כי לגבי רוב הילדים נעשתה אחת מפעולות ההכנה סביב חזרת הילד הביתה. עם כרבע נעשתה הכנה מלאה. גם מדיווחי המנהלים עולה כי המחלקות נערכות לחזרת הילדים לקהילה.

חלק מהילדים שרואיינו בראיונות עומק מובנים למחצה דיווחו שהם נעזרו בהכנה. עם חלקם לא נעשתה כלל פעולת הכנה. דעות הילדים לגבי הצורך בהכנה היו חלוקות. יש שחשבו שיש צורך בהכנה הממוקדת במעבר לבית ספר חדש, בהתמודדות עם חברה חדשה ובניצול שעות הפנאי. היו שלא הבינו מדוע יש צורך בהכנתם לחזרה הביתה, שהרי כאשר היו בפנימייה רובם היו מגיעים הביתה בחופשות. כאשר ההורים נשאלו על מידת שביעות רצונם מהכנת המשפחה לחזרת ילדם רק כשליש היו שבעי רצון. בחינת מצבם של הילדים, של קשיי המשפחה ושל התמיכה שהיא מקבלת לאחר שהילד חזר לקהילה מצביעה על כך שלמרות פעולות ההכנה הרבות שנעשות עם המשפחות לקראת החזרה ייתכן שהללו אינן מספיקות או מתאימות לכל המשפחות.

ג. השפעת יישום המדיניות ותוצאותיה

השפעת המדיניות ברמה הארגונית

השינוי בעבודת עובדי המחלקות לשירותים חברתיים: בניגוד לחששות, המנהלים חשים שהם ועובדיהם פיתחו מיומנות וגילו מקצועיות. המקצועיות מתבטאת בבדיקה מעמיקה ובאיסוף מידע על כל הילדים במשפחה, במעקב אחרי החלטות שהתקבלו בתיעוד ובסקיפות תהליכי העבודה. כמו כן נטען כי העובדים חשים שיכולתם רבה יותר והם חשים יצירתיות וגאווה. חלק מהעובדים במחלקות הסבירו כי הוצאת ילד מחוץ לבית משדרת להורה מסר שהאחריות על הילד עוברת לגורם אחר והאפשרות של החזרת ילד לקהילה או מניעת הוצאתו משמעותה שהאחריות על הילד חוזרת להורים. עם זאת, הם גם ערים להשפעות השליליות: עומס המוטל על העובדים שצריכים לטפל ביותר משפחות (פיתוח תוכניות חדשות במחלקות הביא לפנייה של משפחות חדשות) ולפתח מענים. בטווח הארוך עומס זה עלול לפגוע במשפחות ובילדים (חשוב לציין, שלא ניתן לנצל את כספי ההמרה לגיוס כוח אדם נוסף).

השינוי בוועדות תכנון טיפול והערכה: רכזי הוועדות מצביעים על מספר שינויים שחלו בתפקודה ובמעמדה של ועדת תכנון, טיפול והערכה: מעל למחצית מהרכזים סבורים שהמענים שהוועדה מציעה רבים יותר ותוכניות הטיפול שלה הולמות יותר, כמחצית סבורים שיותר הורים משתתפים בוועדות ושיש יותר פניות מגורמים מחוץ למחלקה לקיום דיונים בוועדות, אך רק שליש מהרכזים טענו כי יש שינוי **בהשתתפות** גורמים מחוץ למחלקה בדיונים. עם זאת, הרוב דיווחו כי הם מרוצים ממגוון אנשי המקצוע השותפים בדיונים ומההיבטים השונים הנוגעים לעבודת הוועדות ומעט יותר ממחצית מהרכזים מרגישים שמעמד הוועדה עלה.

הרכזים מצביעים גם על שינויים שחלו בתפקודם: יותר ממחציתם דיווחו כי הם מייחדים זמן רב יותר לתפקידם כרכזי ועדות. כתוצאה מכך כמחציתם דיווחו שהם מתקשים למצוא זמן למילוי תפקידיהם האחרים. בסך הכול, 59% מן הרכזים חשים שתפקיד הרכז נעשה משמעותי יותר. מחציתם מרגישים כי הם בעלי אחריות גדולה יותר במחלקה, וכשליש - שהם בעלי סמכות גדולה יותר.

שינוי בתפקיד מפקחי השירות לילד ולנוער: בחינת תפקידו של המפקח בתהליך יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" הראתה כי המפקח היה מעורב בשלבים שונים בתהליך. מידת מעורבותו הייתה שונה בשלבים השונים ובמחלקות השונות: היא הייתה גבוהה בשלב היידוע על המדיניות ובשלב ההחלטה על ההמרה ונמוכה יותר בשלב של הטמעת המדיניות במחלקה ובשלב פיתוח שירותים. היו מנהלים ועובדי מחלקה, שביקרו את המפקח על כך שמעורבותו לא הייתה מספקת. ב-5% מהמחלקות המפקח לא היה שותף כלל בתהליך.

תפקיד המפקח השתנה באופן משמעותי בעקבות יישום המדיניות: יותר מעורבות ברוב המחלקות, סיוע בביצוע משימות חדשות וביצוע מעקבים בצורה שיטתית על פי כלים מובנים. משמעות השינוי הייתה ריבוי תפקידים שלונה בתחושת עומס, כמו גם בתחושות העצמה. בנוסף לכך, נראה כי המפקח מצא עצמו בין הפטיש לסדן. מצד אחד הוא היה חייב להעמיד דרישות שונות של ההנהלה לשטח, ומצד אחר הוא נדרש להתמודד עם תסכול וכעס שעלה מהשטח.

הקשר בין המחלקה לשירותים אחרים בקהילה: מתוך הראיונות עם גורמים משירותים אחרים בקהילה עולה כי כל המרואיינים ידעו על השינוי במדיניות, אך הם נבדלו במידת ההיכרות שלהם עם פרטי המדיניות. כולם דיווחו כי המדיניות הוצגה להם בכנס או בפגישה אישית עם מנהל המחלקה וכולם ציינו שהם בעד המדיניות. עם זאת, חלקם חששו מתוצאות אפשריות של המדיניות, והיו אף כאלו שטענו שצריך לבדוק את תוצאות המדיניות ואת השלכותיה על הילדים והמשפחות.

חמישים ושבעה אחוזים מהמנהלים דיווחו על שיתוף גורמים מהקהילה בשלב כלשהו בתהליך יישום המדיניות. כלומר, אחוז לא מבוטל לא שיתפו אף לא שירות אחד מחוץ למחלקה ביישום המדיניות החדשה (לא בדיונים על ההמרה, לא בדיונים על פיתוח שירותים ולא באיגום משאבים).

רוב המחלקות לא שיתפו גורמים מהקהילה בשלב ההחלטה על המרה, ורק מעט יותר משליש מהמחלקות שיתפו גורמים מהקהילה בתכנון ובפיתוח שירותים (חשוב לציין כי לא בכל המחלקות היה שלב של תכנון ופיתוח שירותים, כך שרק מחצית מהמחלקות שעברו את השלב הזה שיתפו גורמים מהקהילה). שותפות השירותים האחרים בקהילה התבטאה באיגום משאבים: כמחצית מהמחלקות דיווחו על מידה כלשהי של איגום משאבים, כלומר גורמים בקהילה תרמו ציוד/מבנה או משאבים כספיים או כוח אדם. גם מתוך הנתונים הארציים (ממערכת המידע המנהלי) על השימוש בתקציבים נלמד כי יישום המדיניות אפשר איגום משאבים משירותים אחרים בהיקף משמעותי. התקציב הגמיש שעמד לזכות המחלקות לשירותים חברתיים שימש כמנוף ליצירת תוכניות חדשות בשיתוף עם גורמים שונים. יש מחלקות שהכפילו את הסכום המקורי באמצעות שותפויות.

השפעת יישום המדיניות על הילדים והמשפחות

הרחבת היקף מקבלי השירותים בקהילה: בעקבות ההמרה גדלו תקציבי שירותי הקהילה בסוף 2006, ב-40%. המהלך אפשר גם לאגם משאבים משירותים אחרים בהיקף משמעותי. הרשויות שהמירו הצליחו לנצל את מרבית התקציבים לצורך פיתוח שירותים בקהילה ופיתחו למעלה מ-26,000 יחידות שירות לילדים ולהורים. השירותים כוללים הרחבה ניכרת של מערך המועדונים (כולל מודלים טיפוליים חדשניים למתבגרים ולילדים עם הפרעות התנהגות), הפניית חלק מהמשאבים לילדים בגיל הרך ועלייה ניכרת בהיקף התמיכה והטיפול בילדים. התפתחות בולטת נוספת היא הרחבה ניכרת של היקף ההתערבויות להורים.

הנתונים על השינוי בהיקף השירותים שפותחו בקהילה ובסוגם מצביעים על כך שיש יותר ילדים המקבלים שירות בקהילה ויש עלייה משנת 2005 לשנת 2006 באחוז הילדים וההורים הנהנים מהשירותים (7,000 ילדים וכ-4,000 הורים ב-2005 לעומת 15,675 ילדים וכ-10,438 הורים ב-2006).

הילדים החוזרים: על פי הנתונים הארציים (ממערכת המידע המנהלי) בשנים 2005-2006 רוב הילדים החוזרים היו בני נוער, כשני שלישים חזרו לקהילה ביוזמתם או ביוזמת הוריהם. כרבע חזרו בשל המדיניות (חוזר מנכ"ל/החלטת המחלקה לשירותים חברתיים), 10% חזרו בשל החלטת המסגרת החוץ ביתית. על פי דיווח השירות לילד ולנוער, תופעה זו של ילדים החוזרים ביוזמתם או ביוזמת הוריהם הייתה קיימת שנים רבות.

מדיווחי ההורים עולה כי מעל מחצית מההורים לא חששו מחזרת ילדם הביתה (לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין ילדים שחזרו ביוזמתם/יוזמת הוריהם לילדים שחזרו בשל המדיניות/החלטת מחלקה). עיקר החששות נגעו לילד עצמו: תפקודו, רווחתו והטיפול ההורי בו.

בניגוד לחששם של אנשי המטה, רוב הילדים החוזרים נקלטו בקהילה והם נמצאים כיום בבית: על פי הנתונים הארציים משנת 2005-2006 12% יצאו שוב למסגרת חוץ ביתית, לגבי 23% הייתה התערבות חירום/התערבות פקיד סעד ו-17% מהילדים לא נקלטו במערכת החינוך (מתוך הילדים שלא נקלטו במערכת החינוך לגבי מעט יותר משליש הייתה התערבות חירום/התערבות פקיד סעד ו-14% מהילדים שלא נקלטו במערכת החינוך הוצאו שוב למסגרת חוץ ביתית). הנתונים הללו דומים לדיווח ההורים. עם זאת, על פי דיווח ההורים כרבע מהילדים לא נקלטו במערכת החינוך, ייתכן שהדבר מצביע על כך שכעבור זמן לילדים החוזרים יש בעיות בבית הספר והם נושרים. מכאן שיש צורך במעקב אחר הילדים ובמתן תמיכה. נתון מעניין נוסף הוא ההבדל בהשתלבות ילדים בקהילה על פי סיבת חזרתם. על פי הנתונים הארציים רוב הילדים החוזרים נמצאים כיום בבית ולא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הילדים שחזרו בעקבות החלטה שלהם/הוריהם וילדים שחזרו בשל סיבה אחרת. עם זאת, שיעור הילדים שלא נקלטו במסגרת חינוכית גבוה במיוחד בקרב הילדים שחזרו עקב החלטת המסגרת החוץ ביתית (42%) או מרצונם (18%), ונמוך יותר בקרב הילדים שחזרו בעקבות הנחיות המדיניות (6%) או עקב החלטת המחלקה (3%).

רוב ההורים (73%) חושבים שלילדיהם טוב יותר כיום להיות בבית וכמחציתם שבעי רצון ממצבו של הילד. גם רוב הילדים שרואיניו הביעו שביעות רצון מחזרתם הביתה וציינו כי טוב להם בבית. כצפוי, לרוב הילדים שחזרו יש קשיים בתחומים שונים וכשני שלישים מההורים דיווחו על קשיים שונים בטיפול ההורי. מעל למחצית מהילדים החוזרים סובלים גם מקשיים בטיפול ההורי וגם מקשיים בתפקודם.

מהשוואה בין מצבם של הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לסקר ההורים למצבם של ילדים שהוריהם סירבו להתראיין או שהעובדים לא הגיעו אליהם עלה כי מצבם של הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין טוב יותר בכל המאפיינים שנבדקו (נמצאו הבדלים מובהקים בין הקבוצות במאפיינים הבאים: קשר רגשי של הילד עם הוריו, התמודדות ההורים עם התנהגות הילד, הישגים לימודיים והתנהגות לימודית של הילד. בין הקבוצות נמצאו הבדלים גם במידת השתלבותו של הילד בקהילה, אך הם לא היו מובהקים). בנוסף לכך, אף על פי שרוב ההורים שהסכימו להתראיין רואיניו, רק כשליש מההורים שעלו במדגם הסכימו להתראיין. המשמעות היא שקבוצת ההורים שהשתתפו בסקר אינה יכולה לייצג באופן מלא את ההורים לילדים שחזרו לקהילה ואף יותר מכך, ברור כי לסקר הילדים החוזרים יש יותר קשיים ממה שנמצא בסקר הורים שהרי בסקר מיוצגים הילדים שמצבם פחות קשה.

רוב המנהלים ביישובים שבהם ילדים חזרו לקהילה דיווחו שלמחלקה יש קשר עם כל הילדים שחזרו וקשר עם גורמים אחרים המטפלים בהם בקהילה. כמו כן, אחוז גבוה מהמנהלים דיווחו שיש מעקב אחרי כל הילדים החוזרים. עם זאת, אף על פי שהנתונים הארציים מצביעים על כך שיש מעקב ברוב המחלקות אחרי הילדים החוזרים **כשלושה חודשים לאחר חזרתם**, כמחצית מהמחלקות מתקשות

לבצע מעקב אחר הילדים החוזרים לאורך זמן. הדבר מעורר את השאלה – האם הילדים נקלטו בקהילה וניתקו קשר עם המחלקה לשירותים חברתיים, או שהמחלקות אינן מצליחות לקיים מעקב ולספק תמיכה לילדים אלה, לאורך זמן. ייתכן כי העדר מחשוב במחלקות מקשה לבצע מעקב בטווח הארוך ובאמצעות הטמעת מערך המעקב ומחשוב המחלקות יהיה אפשר לקבל תמונה מדויקת יותר על השתלבותם של הילדים ולספק להם מענים הולמים יותר.

יש פער ניכר בין אחוז הילדים החוזרים שלהם יש קשיים לבין העזרה שהם או הוריהם מקבלים. מדיווח ההורים עולה כי לרוב הילדים יש קושי, ועם זאת, רוב הילדים והוריהם אינם מקבלים כיום תמיכה/עזרה. כך שאין זה מפתיע שאחוז נמוך מהמשפחות הביעו שביעות רצון מהתמיכה/עזרה שהן מקבלות. בסך הכול, 44% מהילדים שחזרו בשנים 2005-2006 קיבלו עזרה/תמיכה (הילדים או/והוריהם). כאשר שיעור קבלת השירותים גבוה יותר בקרב ילדים שחזרו באופן מתוכנן (חזרו שלא ביוזמתם או ביוזמת הוריהם). הנתונים הללו לצד הנתונים על שינוי בהיקף השירותים בקהילה והעלייה באחוז הילדים וההורים הנהנים משירותים מצביעים על כך שאף על פי שיש גידול משמעותי בהיקף השירותים לילדים בסיכון בקהילה, לרוב, ילדים החוזרים ממסגרות חוץ ביתיות אינם מנצלים שירותים אלו.

הקשיים העיקריים שעליהם דיווחו מנהלי המחלקות לגבי חזרתם של ילדים לקהילה נוגעים לשיתוף הפעולה עמם ועם הוריהם. מהנתונים הארציים לשנים 2005-2006 עולה שעל פי דיווח העובדים לגבי אלו שאינם מקבלים שירותים, יותר ממחציתם אינם מקבלים שירותים משום שהם (הילדים או הוריהם) אינם מעוניינים בהם. סיבה זו שכיחה יותר בקרב הילדים שחזרו באופן לא מתוכנן (יוזמת הילד או הוריו). אין ספק שממצאים אלה מצביעים על הצורך בהתמקדות בצורכיהם של הילדים החוזרים והוריהם ובהתאמה של השירותים, כך שהם והוריהם ירצו להיעזר בהם (כולל התייחסות לאוכלוסיית הילדים וההורים שפועלים באופן שונה מהמלצת אנשי המקצוע וחזרו לקהילה ביוזמתם).

הנתונים לגבי קשיי ההורים ולגבי קשייהם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים לאחר חזרת הילדים מצביעים על הצורך בשיפור במספר תחומים: הכנת המשפחות לקראת חזרת הילדים, ליווי המשפחות לאחר החזרה, שיתוף ההורים בהחלטות הקשורות לתהליך החזרה והתאמת המענים הניתנים לצורכי המשפחות. ייתכן שההכנה נעשית בעיקר לילדים החוזרים באופן מתוכנן (עקב הנחיות המדיניות או החלטת המחלקה), ייתכן שההכנה אינה מספיקה. ברור כי יש צורך בליווי ההורים והילדים גם לאחר שהילד חזר, בשיתוף ההורים ובהתאמה טובה יותר של מענים לצורכי המשפחה.

מתוך הניתוח עולות הנקודות הבאות:

- ◆ בניגוד לתפיסתה של הנהלת שירות ילד ונוער כמשתפת את אנשי השדה בתהליך עיצוב מדיניות "עם הפנים לקהילה", רק חלק קטן ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים אכן חשו שותפים.
- ◆ מנהלי המחלקות הרגישו שבסך הכול נעשתה הכנה לשינוי והנהלים הקשורים להפעלת המדיניות הובהרו.
- ◆ בשני שלישים מהמחלקות נעשו עבודת הטמעה, הכנה ותמיכה בעובדים.

- ◆ בסך הכול העובדים התמודדו עם הסמכויות החדשות שהועברו להם: אחוז גבוה מהמחלקות המירו מכסות, אספו מידע על הילדים ושלחו את המידע לניתוח. אחוז גבוה עשו שימוש בניתוח המידע ולרובם לא היה קושי בהבנת הנתונים וניתוחם. המחלקות שהמירו מכסות הצליחו לנצל את מרבית התקציבים לצורך פיתוח שירותים בקהילה.
- ◆ המחלקות דיווחו על פעולות שונות שנעשו במסגרת ההערכות לחזרת ילדים לקהילה. ההורים לילדים חוזרים דיווחו כי עם רובם נעשתה איזושהי פעולת הכנה. עם כרבע נעשתה פעולת הכנה מלאה.
- ◆ מנהלי המחלקות דיווחו על שינויים בעבודת המחלקה: פיתוח מיומנויות חדשות ומקצועיות לצד עומס המוטל על העובדים.
- ◆ אחוז גבוה מרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה דיווחו על שינוי במעמדם ומעמד הוועדות.
- ◆ תפקיד מפקחי השירות לילד ולנוער עבר שינוי משמעותי: יותר מעורבות ברוב המחלקות, סיוע בביצוע משימות חדשות וביצוע מעקבים בצורה שיטתית על פי כלים מובנים.
- ◆ מעל מחצית מהמנהלים דיווחו על שיתוף גורמים מהקהילה בשלב כלשהו בתהליך יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה". עם זאת, אחוז לא מבוטל לא שיתפו אף לא שירות אחד מחוץ למחלקה בדיונים על ההמרה, בדיונים על פיתוח שירותים ובאיגום משאבים.
- ◆ באחוז גבוה מהמחלקות יש עלייה בעבודה המשותפת עם גורמים מחוץ למחלקה.
- ◆ יש גידול משמעותי בהיקף השירותים הקיימים לילדים בסיכון בקהילה.
- ◆ כשני שלישים מהילדים החוזרים חזרו לקהילה ביוזמתם או ביוזמת הוריהם.
- ◆ כרבע מהילדים החוזרים חזרו לקהילה בשל המדיניות (חוזר מנכ"ל/החלטת המחלקה לשירותים חברתיים).
- ◆ בניגוד לחששות, רוב הילדים החוזרים נקלטו בקהילה ולא חזרו למסגרות החוץ ביתיות. עם זאת, על פי דיווחי ההורים, כרבע מהילדים לא נקלטו במערכת החינוך. ייתכן שבטווח הארוך לילדים החוזרים יש בעיות בבית הספר והם נושרים.
- ◆ ברוב המחלקות יש מעקב אחרי הילדים החוזרים כשלושה חודשים לאחר חזרתם, אולם חלק מהמחלקות מתקשות לבצע מעקב אחר הילדים החוזרים לאורך זמן.
- ◆ לרוב הילדים החוזרים יש קשיים בתחומים שונים, ויש פער ניכר בין אחוז הילדים החוזרים שיש להם קשיים לבין העזרה שהם או שהוריהם מקבלים. מתוך דיווח העובדים לגבי יותר ממחצית מהילדים שאינם מקבלים שירותים, עולה כי הסיבה לאי קבלת השירותים היא שהם או הוריהם אינם מעוניינים בכך.

ד. כיווני פעולה

מתוך הממצאים נגזרים כמה כיווני פעולה אפשריים:

- ♦ מתן הכשרה ליותר מנהלים/מחלקות בנושאים הבאים: שימוש במידע בתהליך קבלת ההחלטות, שיתוף ועבודה עם גורמים מחוץ למחלקה.
- ♦ מתן עזרה בהטמעת המדיניות בשליש מהמחלקות שבהן לא נעשתה עבודת הטמעה.
- ♦ חיזוק הכנת ההורים לחזרת ילדיהם.
- ♦ עידוד המחלקות למעקב אחרי כל הילדים החוזרים לאורך זמן.
- ♦ בדיקת מידת התאמת השירותים/התוכניות הנבנות להעדפותיהם ולצורכיהם של הילדים והמשפחות וזאת כדי להגביר את השימוש של ההורים והילדים בשירותים המתוכננים.
- ♦ מתן ליווי ותמיכה רבה יותר לילדים ולמשפחות של הילדים החוזרים בכל התחומים וזאת לאור הפער הניכר בין קשיי המשפחות לבין המענים אותם הם מקבלים.
- ♦ כדאי לשקול התייחסות שונה למחלקות ביישובים ערביים. יותר ממחצית המנהלים ביישובים ערביים דיווחו שלא נעשתה הכנה מספקת לשינוי - יש צורך בהכנה נוספת/הכשרה/עבודה צמודה יותר עם מפקח ביישובים אלו. מנהלים מיישובים ערביים שלא המירו מכסות ציינו את החשש שלא יקבלו סיוע מגורמים אחרים בקהילה כאחד השיקולים לאי המרה - יש לחשוב איך להכשיר אותם לעבוד עם גורמים בקהילה ולקבל את הסיוע של גורמים אלו. בנוסף לכך, אחוז גבוה מהמנהלים ביישובים הערביים ציינו כי ההורים התקשו להתמודד עם הילדים החוזרים - יש לספק להם כלים נוספים שיעזרו לעובדים בהתמודדות עם ההורים המתקשים.

ממצאי המחקר תרמו למדיניות של הרחבת היקף המשאבים המיועדים לשירותים עבור ילדים בסיכון בקהילה, להרחבת היקף השימוש בכלים לתכנון ולבקרה ולשדרוג ועדות ההחלטה. הלקחים מהמדיניות היו גם בסיס לגיבוש התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון והם מהווים בסיס ליישומה.

דברי תודה

חובה נעימה היא להודות לכל אלה שסייעו בהכנת דוח זה ותרמו להשלמתו.

דינה שלום, לשעבר מפקחת ארצית, השירות לילד ולנוער ומוטי וינטר, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שליוו את המחקר על כל שלביו. קוטי צבע, מנהל האגף מחקר, תכנון והערכה ושלמה איגלשטיין, מנהל המחלקה למחקר, שסייעו בעיצובו. ליתר חברי ועדת ההיגוי - אמיר שמש, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מועצה אזורית שומרון, עפרה בן ישעיה, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, מעלה אדומים ודניאלה כהן, מפקחת מחוזית, השירות לילד ולנוער.

לדליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער, לצביקה הויזליך, סגן מנהל השירות לילד ולנוער ולוורד רוטפוגל, מפקחת ארצית, השירות לילד ולנוער.

לשותפים ביישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" - העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, במיוחד בשלומי, בבשמת טבעון, בטמרה, בדרום השרון, בחולון ובנתיבות. ההורים והילדים אשר ניאותו לשתף אותנו בחוויותיהם ובנקודת המבט שלהם.

לכל עמיתנו במאירס-גויינט-מכון ברוקדייל - חן צוק, מנהלת עבודת השדה ועובדיה המסורים אשר ריכזו וביצעו את עבודת השדה, לדליה בן רבי ולרוני טילקין, מרכז אנגלברג לילדים ונוער שסייעו בהכנת הדוח, לגיק חביב מנהל המכון על הערותיו והארותיו ולטלי שלומי ולחגית סלע מזכירות הצוות. לבסוף, לגיני רוזנפלד ולענת ברבריאן על העריכה, לאילנה פרידמן על ההקלדה וללסלי קליינמן על ההפקה.

תודה לכולכם.

תוכן עניינים

1	מבוא
2	שיטת המחקר, כלי המחקר ומערך איסוף המידע
3	1. ראיונות עומק פנים אל פנים עם גורמים שהיו מעורבים בקבלת ההחלטות
3	2. סקר מנהלי מחלקות ורכזי ועדות תכנון טיפול והערכה
4	3. ראיונות עומק וקבוצות מיקוד בשישה יישובים
4	4. מידע מנהלי מתוך מערכת התכנון והבקרה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה
5	5. סקר הורים לילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות
7	6. ראיונות עם ילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות
8	סקירת ספרות: הגמשת תקציבים במערכת הרווחה לילדים ובני נוער בארה"ב
8	1. הבעיות במבנה המימון הפדרלי למערכת רווחת הילד
9	2. השינוי
10	3. השפעות ותוצאות
14	ממצאים
14	חלק ראשון: התוכנית ומימושה על פי תפיסת אנשי המטה
14	1. השיקולים העיקריים שעליהם התבססה הקמת התוכנית
18	2. ביקורת על השיקולים להפעלת התוכנית
20	3. עמדות אנשי המטה כלפי רכיבים עיקריים בתוכנית
30	4. תיאור עבודת המטה וקואליציות מרכזיות
35	5. הערכה ביקורתית על עבודת המטה
39	חלק שני: תהליך יישום המדיניות במחלקות
39	1. הפצת המדיניות והטמעתה
46	2. ההתמודדות עם הסמכויות החדשות
59	3. שותפות השירותים האחרים בקהילה
62	חלק שלישי: תוצאות המדיניות והשלכותיה
62	1. תוצאות המדיניות והשלכותיה ברמה הארגונית
75	2. תוצאות והשלכות של המדיניות על הילדים ומשפחותיהם
90	סיכום וכיווני פעולה
92	ביבליוגרפיה
94	נספח א: רשימת מרואיינים-ראיונות עם גורמים במטה ובפיקוח
	נספח ב: השוואה בין ילדים שהוריהם הסכימו להשתתף בסקר הורים לעומת אלו שהוריהם
95	סירבו או שהמחלקות לא פנו אליהם
96	נספח ג: פרוטוקול ריאיון עומק מובנה למחצה
97	נספח ד: השוואה בין תוכניות שהשתתפו בפרויקט של Child Welfare Waiver

רשימת לוחות

- לוח 1 : המרת מכסות לפי מחוז 3
- לוח 2 : מנהלים/רכזים שעברו הכשרות 42
- לוח 3 : חששות מהמדיניות ויישומה 43
- לוח 4 : הצגת המדיניות לעובדי המחלקה 44
- לוח 5 : אופן הטמעת המדיניות במחלקות על פי דיווח המנהלים 44
- לוח 6 : סיוע של גורמים מחוץ למחלקה בהטמעת המדיניות על פי דיווח המנהלים 45
- לוח 7 : תגובות העובדים למדיניות "עם הפנים לקהילה" על פי דיווח המנהלים 46
- לוח 8 : השיקולים להמרה בשנה הראשונה של יישום המדיניות על פי דיווח המנהלים 49
- לוח 9 : השיקולים לאי המרה של מכסות בשנה הראשונה ליישום המדיניות על פי דיווח המנהלים 49
- לוח 10 : גורמים שותפים לניתוח נתונים על פי דיווח המנהלים 51
- לוח 11 : איסוף המידע וניתוח הנתונים בקרב מחלקות שאספו מידע על פי דיווח המנהלים 52
- לוח 12 : השותפים לתכנון השירותים על פי דיווח המנהלים 52
- לוח 13 : השיקולים לבחירת השירותים בקרב המחלקות שהמירו מכסות על פי דיווח המנהלים 53
- לוח 14 : קשיים בפיתוח השירותים בקרב מחלקות שהמירו מכסות 54
- לוח 15 : גורמים שסייעו למחלקות להתגבר על הקשיים בפיתוח השירותים 54
- לוח 16 : גורם מקצועי דיבר עם הילד על החזרה הביתה, לפי גיל 55
- לוח 17 : הגורם המקצועי שדיבר עם הילד על החזרה הביתה 55
- לוח 18 : דיברו עם ההורים על חזרת הילד לפני חזרתו לקהילה 56
- לוח 19 : פירוט פעולות ההכנה לחזרת הילד על פי דיווח ההורים 56
- לוח 20 : פעולות ההכנה לחזרת הילד לפי דיווח ההורים 57
- לוח 21 : אופן ההיערכות לחזרת ילדים במחלקות על פי דיווח המנהלים 58
- לוח 22 : היבטים שונים של שותפות שירותים בקהילה על פי דיווח המנהלים 61
- לוח 23 : השפעת המדיניות על תפקוד המנהל 62

- לוח 24 : השפעת מדיניות עם הפנים לקהילה על עבודת המחלקה על פי דיווח המנהלים63
- לוח 25 : תוספת תקציבית, סה"כ וסעיפים עיקריים (ניצול 2006 - 12 חודשים).....66
- לוח 26 : שירותים עיקריים שיושמו במסגרת התוכניות לשימוש בכספי ההמרה (סוף 2006)66
- לוח 27 : שינוי בהיבטים שונים של עבודת הוועדות על פי דיווח הרכזים68
- לוח 28 : שביעות רצון הרכזים (מרוצים או מרוצים מאוד) מהיבטים שונים בעבודת הוועדות69
- לוח 29 : פנייה של גורמים מחוץ למחלקה לקיום דיונים על פי דיווח הרכזים70
- לוח 30 : תפקיד הרכז על פי דיווח הרכזים71
- לוח 31 : השינוי במעמד ובסמכות הרכזים על פי דיווח הרכזים שאינם מנהלים71
- לוח 32 : השפעת המדיניות על העבודה עם גורמים מחוץ למחלקה (במידה רבה או רבה מאוד)
על פי דיווח המנהלים73
- לוח 33 : מאפייני הילדים החוזרים76
- לוח 34 : הסיבות לחזרת הילדים הביתה77
- לוח 35 : הגורם שהחליט שהילד חוזר הביתה77
- לוח 36 : חששות ההורים מחזרת ילדם הביתה79
- לוח 37 : חששות הורים מחזרת ילדם הביתה, לפי הגורם והסיבה לחזרת הילד79
- לוח 38 : נשירה והתערבות חירום/התערבות פקיד סעד80
- לוח 39 : מקום הילד כיום, לפי הסיבה והגורם לחזרת הילד81
- לוח 40 : המקום הטוב ביותר לילד כיום על פי תפיסת ההורים81
- לוח 41 : קשיים של הילד מאז החזרה83
- לוח 42 : קשיים של ההורה על פי דיווח ההורים83
- לוח 43 : קשיים בתפקוד ההורים והילדים על פי דיווח ההורים84
- לוח 44 : תגובות לחזרת הילדים על פי דיווח המנהלים והרכזים84
- לוח 45 : עזרה שהילדים מקבלים על פי דיווח ההורים86
- לוח 46 : עזרה שההורים מקבלים על פי דיווח ההורים88
- לוח 47 : קשיים עיקריים בהחזרת ילדים על פי דיווח המנהלים89

לוח ב1 : מצב הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לעומת הורים שלא הגיעו אליהם/סירבו להתראיין..... 95

לוח ב2 : היקלטות בקהילה - של ילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לעומת ילדים שהוריהם סירבו להתראיין או שלא הגיעו אליהם, על פי הנתונים ממערכת המידע של משרד הרווחה 95

רשימת תרשימים

- תרשים 1 : מדגם I 6
- תרשים 2 : מדגם II 6
- תרשים 3 : תחושת המעורבות של המנהלים 41
- תרשים 4 : הגורמים שאתם התייעצו המנהלים לגבי ההחלטה על ההמרה 48
- תרשים 5 : השימוש במידע בתהליך קבלת ההחלטות לפי המנהל 50
- תרשים 6 : שינוי בהשתתפות גורמים מחוץ למחלקה בוועדות 70
- תרשים 7 : הגורם שהחליט על חזרת הילד לקהילה והסיבה לכך 78
- תרשים 8 : הגורמים שאתם נמצאת המחלקה בקשר לגבי ילדים חוזרים על פי דיווח המנהלים 85
- תרשים 9 : שביעות רצון של ההורים 89

מבוא

בספטמבר 2004 יישם השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים בישראל את מדיניות "עם הפנים לקהילה". מדיניות זו מכוונת להפחית את היקף הסיכון בקרב ילדים ובני נוער באמצעות מתן אפשרות לרשויות מקומיות ומחלקות לשירותים חברתיים לנצל באופן יעיל יותר את המשאבים הממשלתיים העומדים לרשותן, על מנת לתת מענים מועילים יותר לצורכיהם של ילדים ובני נוער אלה ומשפחותיהם בקהילה.

מדיניות "עם הפנים לקהילה" מבקשת ליצור הזדמנויות אלה על ידי שני שינויים מרכזיים באופן ההקצאה של המשאבים המועברים למחלקות לשירותים חברתיים על ידי השירות לילד ולנוער:

1. מתן אפשרות למחלקות לשירותים חברתיים, שיבחרו בכך, לעשות שימוש במשאבים שהיו מיועדים בעבר למענים חוץ ביתיים בלבד, לצורך פיתוח והרחבה של מענים מבוססי קהילה לילדים בסיכון ולהוריהם (המרת מכסות), בהתאם לתוכנית שגובשה על ידי המחלקה לשירותים חברתיים ואושרה על ידי מפקחי המשרד.

2. הגבלת משך השהייה במסגרות חוץ ביתיות (פנימיות ואומנה) לתקופה של ארבע שנים לכל היותר למרבית הילדים, למעט ילדים חסרי עורף משפחתי וילדים שחזרתם לקהילה תהווה עבורם סיכון משמעותי (ר' תבחיני מנכ"ל), תוך התחייבות למעקב אחר הילדים החוזרים לקהילה ומתן שירותים קהילתיים לילדים ולהוריהם.

הציפייה הייתה ש"עם הפנים לקהילה" תאפשר למחלקות לממש ולהטמיע תפיסות מקצועיות וגישות טיפול חדשניות שפותחו בשנים האחרונות; לפתח שירותים חדשים; להתאים את תמהיל המענים בכל קהילה לצרכים, לדפוס השימוש ולהעדפותיהם של ילדים בסיכון ושל הוריהם; לפתח ולטפח את הכוחות הייחודיים העומדים לרשות המחלקה וביישוב לצורך מתן מענים לאוכלוסייה זו.

כדי לסייע לרשויות המקומיות ולמחלקות לשירותים חברתיים לממש את האפשרויות הגלומות במדיניות החדשה, ניתנה למחלקות תמיכה בערוצים אלו:

1. תוכנית הכשרה בסיסית, העוסקת בהיבטים העיקריים של יישום המדיניות החדשה: אסטרטגיות להתערבות מבוססת קהילה לילדים בסיכון והוריהם (כולל החזרה הביתה ומניעת השמה חוץ ביתית); שימוש בכלים לאיסוף מידע, שימוש בניתוח המידע לקבלת החלטות תקציביות ולתכנון ופיתוח שירותים בקהילה; פיתוח ויישום של שירותים מבוססי קהילה וכד'.
2. תמיכה בשימוש בכלים לאיסוף ולניתוח מידע כבסיס לתכנון מערך מענים קהילתי ולמעקב אחר תוצאותיו. התמיכה ניתנה למחלקות בשיתוף מרכז אנגלברג לילדים ולנוער במאירס-גוינט מכון ברוקדייל.

במקביל, פיתח מטה השירות לילד ונוער, בסיוע מכון ברוקדייל, מערכת פיקוח ובקרה המאפשרת ניטור ופיקוח שוטף על התפתחות יישום המדיניות, על תוצאותיה והשלכותיה, הן ברמת המעקב על הילדים החוזרים והוריהם והן ברמת המעקב על תכנון ויישום השירותים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים.

"עם הפנים לקהילה" משפיעה על היבטים רבים של דרכי העבודה במטה הנהלת השירות, בפיקוח המחוזי, במחלקות לשירותים חברתיים, בשירותים האחריים ברשויות המקומיות, במסגרות החוץ ביתיות, כמו גם על חייהם של הילדים והמשפחות. בשל כך חשובה בחינת המדיניות על כל היבטיה.

מחקר ההערכה נועד לסייע לעיצוב המדיניות, תוך כדי ביצועה, וכן לסייע בקבלת החלטות על המשך המדיניות ובהחלטה על הפצתה לתחומים ושירותים אחרים. מטרת ההערכה מפורטת להלן:

1. לבחון את אופן יישום המדיניות
 2. לבחון את המידה בה השיגה המדיניות את התוצרים והתוצאות שלהגתם כוונה.
- ההערכה מתמקדת בשלושה נושאים עיקריים, ועל פיהם מחולק הדוח לשלושה חלקים:
1. היערכות המטה ומערך הפיקוח ליישום התוכנית בשלבים השונים (הקונטקסט החברתי, כלכלי, תפיסתי שהביא לייזום התוכנית, ההיערכות להפעלת התוכנית בשנה הראשונה, ליווי ופיקוח על הפעלת התוכנית במהלך ההפעלה).
 2. תהליך יישום התוכנית במחלקות לשירותים חברתיים (ההפצה וההטמעה של המדיניות, ההתמודדות של המחלקות עם הסמכויות החדשות והשותפות בין המחלקות לשירותים האחריים בתהליך היישום).
 3. תוצרי המדיניות והשלכותיה ברמת המערך הארגוני וברמת ההורים והילדים.

שיטת המחקר, כלי המחקר ומערך איסוף המידע

- הנתונים שעליהם מבוסס דוח זה נאספו באמצעות מגוון כלים, המפורטים להלן:
1. ראיונות עומק פנים אל פנים עם: אנשי מטה במשרד הרווחה, מפקחים של משרד הרווחה, אנשי מטה במשרד האוצר וחברי כנסת
 2. סקר מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים
 3. סקר רכזי ועדות תכנון, טיפול והערכה
 4. ראיונות עומק וקבוצות מיקוד בשישה יישובים
 5. מידע מנהלי מתוך מערכת התכנון והמעקב שפותחה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה על המרת מכסות, תכנון שירותים ויישומם ועל הילדים החוזרים ממסגרות חוץ ביתיות
 6. סקר הורים לילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות
 7. ראיונות עם ילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות

1. ראיונות עומק פנים אל פנים עם גורמים שהיו מעורבים בקבלת ההחלטות

כדי ללמוד על עמדותיהם של אנשי המטה במשרד הרווחה, של מפקחים של משרד הרווחה במחוזות השונים, של אנשי מטה במשרד האוצר ושל חברי כנסת כלפי תוכנית "עם הפנים לקהילה" נערכו 23 ראיונות עומק פנים אל פנים עם אנשי מטה שהיו שותפים בתכנון התוכנית ובמימושה (ר' נספח א). המראיינים נבחרו מראש, על ידי ועדת היגוי משותפת לחוקרים ולנציגי משרד הרווחה. כל המראיינים שנבחרו רואיינו והשתתפו במחקר.

הראיונות נעשו בעזרת פרוטוקול קבוע שנקבע מראש של שאלות פתוחות, ונערכו במהלך החודשים מאי - אוקטובר 2006.

2. סקר מנהלי מחלקות ורכזי ועדות תכנון טיפול והערכה

כדי ללמוד על תהליך היישום של המדיניות במחלקות, בוצע סקר בקרב מנהלי מחלקות ורכזי ועדות תכנון טיפול והערכה (ועדות החלטה) במדגם של 122 מחלקות מתוך סך כל המחלקות בישראל. בוצעה דגימת שכבות פרופורציונלית לפי המחוז שבו נמצאת המחלקה (צפון, מרכז, ירושלים ודרום) ולפי ההחלטה להמיר מכסות (ר' לוח 1). יש 230 מחלקות בערים בינוניות-קטנות ובמועצות אזוריות. המחלקות הללו חולקו לקטגוריות על פי שני קריטריונים: המחוז שבו נמצאת המחלקה וההחלטה על המרת מכסות (לא המירו כלל, המירו רק בשנה שנייה, המירו רק בשנה ראשונה, המירו בשתי השנים). בתוך כל קטגוריה בוצעה הדגימה. בקטגוריות שבהן היו חמש מחלקות או פחות נכללו כל המחלקות. בנוסף לכך נכללו במדגם כל המחלקות ב-20 הערים הגדולות (מעל 50,000 תושבים).

לוח 1: המרת מכסות לפי מחוז (במספרים מוחלטים)

המירו	סה"כ	צפון	מרכז	ירושלים	דרום
230	118	59	23	30	
לא המירו כלל					
מספר המחלקות בקטגוריה	54	30	15	2	7
מספר המחלקות שנדגמו	26	13	6	2	5
בשנה השנייה					
מספר המחלקות בקטגוריה	30	14	9	3	4
מספר המחלקות שנדגמו	18	6	5	3	4
בשנה הראשונה					
מספר המחלקות בקטגוריה	10	5	1		4
מספר המחלקות שנדגמו	10	5	1		4
בשתי השנים					
מספר המחלקות בקטגוריה	136	69	34	18	15
מספר המחלקות שנדגמו	49	20	15	7	7

* במקומות שבהם היו חמש מחלקות ומטה נבחרו כולם.

הסקר בוצע באמצעות ראיונות טלפוניים, בעזרת שאלונים מובנים שנועדו למנהלי המחלקות ולרכזי ועדות תכנון הטיפול וההערכה. בשאלון למנהל נבדקו תפיסתו לגבי יישום המדיניות במחלקה ועמדותיו לגבי המדיניות והשפעותיה. שאלון דומה הופנה לרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה באותן מחלקות שהיו במדגם, והוא נועד לבחון את תפיסת רכזי הוועדות לגבי יישום המדיניות והשפעותיה.

בחירת הרכז כמקור מידע נוסף למנהל נבע מראיית חשיבות תפקיד רכז ועדות תכנון טיפול והערכה ומעורבותו הגבוהה בתהליך ברוב המחלקות. הסקר התבצע במהלך חודשיים (ספטמבר-אוקטובר 2006) על ידי צוות מראיינים שהוכשר לתפקיד זה. על שאלונים למנהל השיבו 108 מנהלים מתוך המדגם של 122 מנהלים (89% אחוזי היענות). 63 רכזי ועדות תכנון טיפול והערכה השיבו לשאלון הרכזים. בנוסף לכך, מבין 108 המנהלים שראיינו יש 34 מנהלים שהם גם מנהלי מחלקות וגם רכזי ועדות תכנון טיפול והערכה; כך שאחוז ההיענות של הרכזים הוא 79%.

3. ראיונות עומק וקבוצות מיקוד בשישה יישובים

כדי ללמוד לעומק על התהליך שהתרחש במחלקות, על הקשיים שעלו בתהליך ועל תרומת התהליך למחלקות השונות בחרו מפקחי השירות לילד ולנוער מתוך 75 יישובים בשישה. הם נשענו על שני קריטריונים: המרת מְסוּת בשנה הראשונה ליישום המדיניות והשתלבותם של ילדים שחזרו לקהילה במסגרות החינוך. בששת היישובים הללו נערכו ראיונות עומק מובנים למחצה עם בעלי תפקידים במחלקות ומחוצה להן, ובשלושת היישובים הגדולים ביותר התקיימו קבוצות מיקוד עם עובדי המחלקה (ב-3 היישובים האחרים רואיינו חלק מעובדי המחלקה פנים אל פנים).

בסך הכול נערכו 26 ראיונות עומק. המראיינים היו:

- ♦ גורמים במחלקה: מנהלי מחלקות, עובדים אחרים במחלקה שהיו בין מובילי התהליך (לדוגמה, עובד קהילתי), רכזי ועדות החלטה.
- ♦ שותפים לתהליך משירותים אחרים בקהילה: מנהלת בית ספר, רופאה, מנהל היחידה לביקור סדיר, מנהלת יחידה לקידום נוער.
- ♦ גורמים ברשות המקומית: מנהלי אגפי חינוך ומנהלי אגפי רווחה.

המראיינים רואיינו בראיונות פתוחים פנים אל פנים על פי פרוטוקול שפותח לצורך כך. בראיונות עם גורמים בתוך המחלקה נבחנו יישום המדיניות במחלקה, השפעת המדיניות על עבודתם, הקשר עם גורמים אחרים בקהילה ועם המשפחות והילדים. בראיונות עם הגורמים מחוץ למחלקה נבדקו מעורבות גורמים אלו בתהליך יישום המדיניות במחלקה, השפעת היישום על מידת שיתוף הפעולה שלהם עם המחלקה ומעמדה של המחלקה בקהילה והשפעת המדיניות על הילדים והמשפחות.

קבוצות המיקוד עם העובדים התקיימו בשלושה יישובים. בשלושת היישובים האחרים לא התאפשרה יצירת קבוצת מיקוד, משום שהם היו קטנים מדי. הקבוצות דנו באופן שבו היו העובדים מעורבים בהפעלת המדיניות, בהשפעת המדיניות על דרכי העבודה במחלקה, בהשפעת המדיניות על העבודה הפרטנית לעומת המשפחות והילדים ובעבודה עם שירותים אחרים בקהילה.

4. מידע מנהלי מתוך מערכת התכנון והבקרה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה

לצורך תכנון ובקרה נבנתה מערכת של מידע מנהלי בשירות לילד ולנוער, בסיוע מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. המערכת כוללת נתונים שנאספו באמצעות כלים שאתם עבדו המחלקות והם נועדו לסייע להן ולמפקחים המחוזיים בקבלת ההחלטות, בתכנון שירותים, במעקב ובבקרה.

הכלים כוללים :

- ♦ טופס מידע בסיסי: מיועד לאיסוף מידע לצורך החלטה על היקף ההמרה ותכנון שירותים. באמצעות כלי זה המחלקות אוספות בכל שנה מידע על הילדים הנמצאים בסידורים חוץ ביתיים, ועל הילדים המועמדים לסידור חוץ ביתי. על בסיס מידע זה מתכננות המחלקות את היקף המכסות החוץ ביתיות הדרושות להן ואת היקף המכסות שהן יכולות להמיר ומתכננות תוכנית לפיתוח והפעלה של שירותים.
- ♦ טופס תוכנית לפיתוח שירותים: מיועד לתאר ולתעד את פירוט השירותים המתוכננים וכולל את סוג המענים, את אוכלוסיית היעד, את ההיקף הצפוי של מקבלי השירות ושל גורמים נוספים שהשתתפו בהפעלת השירות ובמימונו.
- ♦ כלי למעקב אחר יישום התוכנית: המעקב מתבצע פעמיים בשנה ובוחן האם השירות פועל באופן מלא, פועל באופן חלקי או לא פועל, מה הקשיים ביישום ומה היקף הילדים ו/או ההורים המקבלים את השירות.
- ♦ כלי למעקב אחר הילדים שחזרו מסידורים חוץ ביתיים: המעקב מתבצע פעם בשנה (בחודשים נובמבר-דצמבר) ומיועד למעקב אחר מצבם של הילדים שחזרו מסידורים חוץ ביתיים מאז תחילת המדיניות.

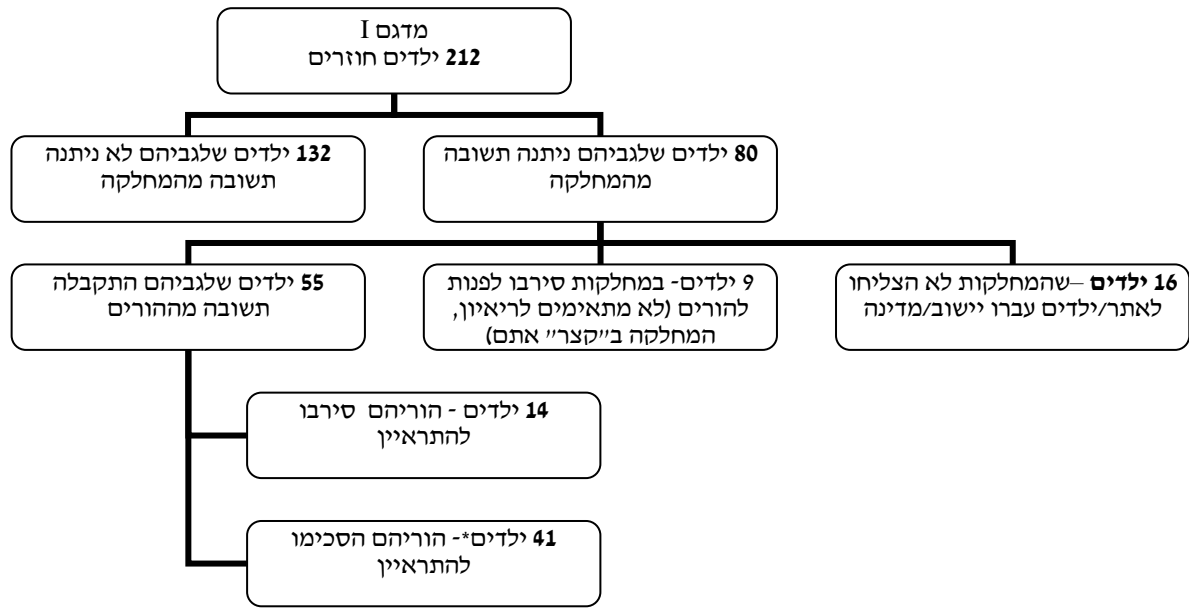
מחקר זה מתבסס על המידע מתוך המערכת על התוכניות שהגישו ביוני 2005 ו-ביוני 2006 190 מחלקות לשירותים חברתיים שהמירו מכסות בשנת התקציב 2006/2005 ועל דיווחיהן לגבי יישום התוכניות בסוף שנת התקציב 2006/2005. בנוסף לכך, המחקר מתבסס על מידע מתוך המערכת על המעקב שערכו המחלקות לשירותים חברתיים אחרי ילדים שחזרו ב-2005 וב-2006, כשלושה חודשים לאחר חזרתם. הדיווח הוא מ-96% מהרשויות, בהן חיים כ-98% מהילדים בארץ.

5. סקר הורים לילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות

כדי ללמוד על השפעת המדיניות על הילדים והוריהם בוצעו שתי דגימות מתוך כלל הילדים החוזרים. המדגם הראשון כלל 212 ילדים מסך הילדים החוזרים ב-2005 (564 ילדים) והמדגם השני כלל 379 ילדים מסך החוזרים ב-2006 (487 ילדים). כדי לקבל את הסכמת ההורים להתראיין, התבקשו עובדי המחלקות לשירותים חברתיים לפנות להורים שעלו במדגם ולקבל את הסכמתם. איסוף המידע לצורך סקר זה נתקל בקשיים רבים, בעיקר בקבלת אישורים להתראיין באמצעות המחלקות (העובדים לא איתרו את הילדים, סירבו לפנות למשפחות בשל חשש לפגיעה בטיפול או קשיים בקשר עם המשפחה). להלן פירוט אחוזי ההיענות במדגם הראשון (ר' תרשים 1). כאמור, במדגם הראשון נכללו הורים ל-212 ילדים שחזרו בשנת 2005. המחלקות התבקשו לאתר את ההורים ולהשיג את הסכמתם להתראיין. המחלקות נענו לפנייה לגבי 80 ילדים בלבד. מתוך ילדים אלו: המחלקות לא הצליחו לאתר 16 וסירבו לפנות ל-9. 14 הורים סירבו להתראיין ו-41 הורים הסכימו להתראיין.

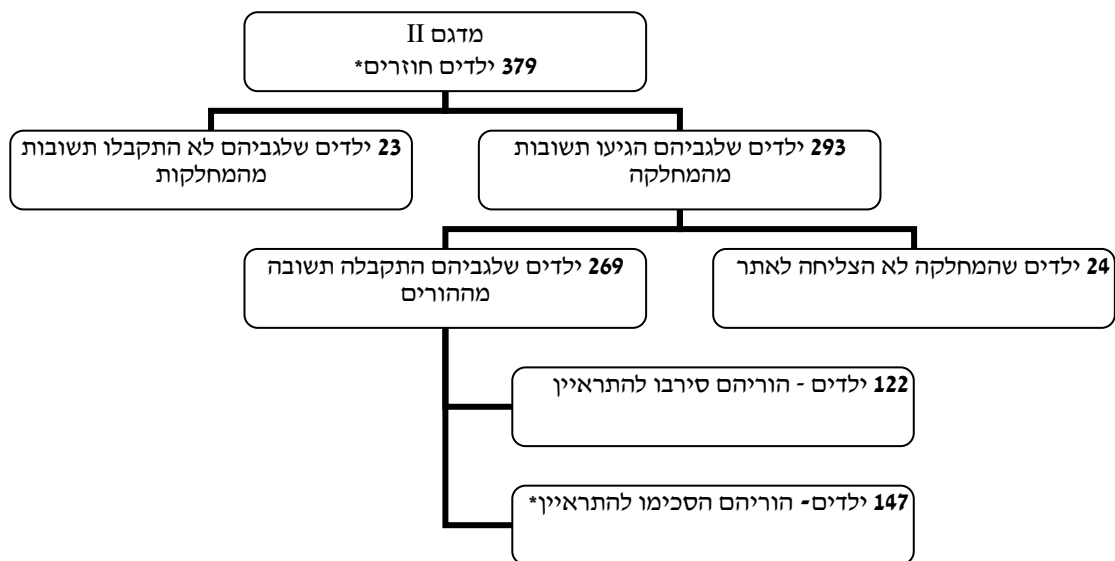
לאחר כחצי שנה בה נעשו פניות חוזרות ונשנות למחלקות כדי שאלו יפנו למשפחות שאליהן הם לא פנו לקבל את הסכמתם להתראיין, נערכה חשיבה מחודשת והוחלט לבצע את הדגימה השנייה של ילדים חוזרים ב-2006 (ר' תרשים 2).

תרשים 1: מדגם I



*מתוך 41 ילדים 7 לא היו צריכים להיכלל במדגם (חזרו מפנימיות יום/חוזרים מעל גיל 18)

תרשים 2: מדגם II



*מתוך 379 ילדים 63 לא היו צריכים להיכלל במדגם (חזרו מפנימיות יום/חוזרים מעל גיל 18). מתוך 147 שהסכימו להתראיין 9 לא היו צריכים להיכלל במדגם (חזרו מפנימיות יום/חוזרים מעל גיל 18), מידע זה התברר רק לאחר הפנייה למשפחות.

אחוזי ההיענות במדגם השני היו גבוהים יותר: מתוך דגימה של הורים ל-379 ילדים התקבלות תשובות מהמחלקות לגבי 293 משפחות. מתוך משפחות אלו: המחלקות לא איתרו 24, 122 סירבו להתראיין ו-147 הסכימו להתראיין.

השוואה בין מצבם של הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין למצבם של ילדים שהוריהם סירבו להתראיין או שהעובדים לא הגיעו להוריהם¹ מראה כי יש הבדלים בין הקבוצות. בסך הכול, נראה כי מצבם של הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין טוב יותר מבחינת הטיפול ההורי בילד (קשר רגשי של הילד עם הוריו, התמודדות ההורים עם התנהגות הילד) ומבחינת תפקוד הילד (הישגים לימודיים והתנהגות לימודית). עם זאת במידת היקלטותם של הילדים בקהילה לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הקבוצות: רוב הילדים בשתי הקבוצות חזרו לקהילה ונשארו בה, רובם נקלטו בבתי הספר, ורק לגבי כרבע מהם ננקטה התערבות חירום או התערבות של פקיד סעד. למרות זאת, ברור כי קבוצת ההורים שרואיינו, קבוצה שיש לה פחות קשיים לעומת הקבוצה שאליה לא הגענו, אינה יכולה לייצג באופן מלא את ההורים לילדים שחזרו לקהילה.

בסך הכול, בשני המדגמים הסכימו להתראיין הורים ל-172 ילדים, שהיו מתחת לגיל 18 ולא חזרו מפנימיות יום, ומתוכם רואיינו 136 (79%), 9 סירבו להתראיין, כאשר פנו אליהם המראיינים עצמם ו-27 לא אותרו.

התהליך של הפנייה להורים דרך המחלקות ותוצאותיו מעלה שאלות לגבי מדגם ההורים שרואיינו. ברור כי מדובר בהורים שלהם קשר כלשהו עם המחלקות, ועל כן ייתכן שמדגם זה אינו מייצג את סך כל הילדים שחזרו לקהילה. בנוסף לכך, התהליך מעלה מספר שאלות מאוד חשובות לגבי הטיפול במשפחות בקהילה; שאלות שבהן נדון בהרחבה בחלק הדין בהשפעת המדיניות על הילדים ועל משפחותיהם ובתוצאותיה.

ההורים שרואיינו ענו על שאלון שנערך בטלפון באמצעות מראיינים שהוכשרו לכך. הם נשאלו בו על שביעות רצונם מהטיפול במסגרת החוץ ביתית, על הסיבה לחזרת הילדים לקהילה, על הכנתם ועל הכנת הילדים לחזרה, על קבלת שירותים/תמיכה/עזרה לאחר חזרת הילד לקהילה ועל קשייהם וקשייהם של הילדים לאחר שחזרו לביתם.

6. ראיונות עם ילדים שחזרו ממסגרות חוץ ביתיות

כדי ללמוד על השפעות החזרה הביתה על הילדים ועל התהליך כולו, נערכו 12 ראיונות עומק מובנים למחצה בטלפון עם בני נוער שחזרו בשנים 2005-2007 לביתם מפנימיות. הילדים נשאלו (ר' נספח ג) שאלות פתוחות שהוכנו מראש על הסיבות לחזרתם הביתה, על שהייתם בפנימייה, על הכנתם לקראת החזרה ועל מצבם כיום.

כדי לקבל את הסכמת ההורה והילד להתראיין פנו להורי הילדים החוזרים שעלו במדגם אשר הסכימו להתראיין לסקר הורים. לאחר שהתקבלה הסכמה של 20 הורים/ילדים להתראיין הוחלט להפסיק לפנות להורים. בסופו של דבר רואיינו 12 ילדים מתוך 20 הילדים שנתנו את הסכמתם. צוות המחקר לא הצליח לאתר את שמונת הילדים האחרים שנתנו הסכמתם (הילדים היו בשביתה וישנו עד שעות מאוחרות ואחר כך לא ניתן היה "לתפוס אותם" טלפונית).

¹ ר' נספח ב

מגבלות המחקר

רוב המידע שנאסף - המידע המנהלי וגם סקר ההורים, שלכאורה נראים כמידע בלתי תלוי - מקורו בעובדים הסוציאליים. לכן הוא מבטא את תפיסתם לגבי תהליך שינוי המדיניות ותוצאותיו. סקר ההורים חייב לפנות לעובדים הסוציאליים כדי שהם יפנו לקבל את אישור ההורים שעלו במדגם להתראיין, וכך יכלו העובדים הסוציאליים לקבוע במידה מסוימת מי מההורים ירואיין על ידי צוות המחקר.

כמו כן, המדגם בסקר הורים אינו מייצג, בשל תהליך הפנייה להורים ותוצאותיו (אחוזי ההיענות מסך המדגם ומאפייני הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לעומת אלו שהוריהם לא הסכימו להתראיין/המחלקות לא פנו להוריהם). עם זאת, חלק גדול מהממצאים שעולים מסקר ההורים דומים לממצאים ברמה הארצית שעליהם דווח במערכת המידע של השירות לילד ולנוער.

בנוסף לכך, הפנייה למנהלי המחלקות ולרכזי המחלקות, כמו גם לאנשי המטה, נעשתה כשלוש שנים לאחר הפעלת המדיניות, וכל הגורמים הללו נתבקשו להתייחס בחלק מהשאלות למה שחשבו/הרגישו שלוש שנים קודם לכך; ברור כי תשובותיהם לגבי העבר יכולות להיות מושפעות מתפיסותיהם ומידיעותיהם לגבי המדיניות כיום.

סקירת ספרות:

הגמשת תקציבים במערכת הרווחה לילדים ובני נוער בארה"ב

מדיניות "עם הפנים לקהילה" משמעותה שינוי באופן הקצאת המשאבים המועברים למחלקות לשירותים חברתיים על ידי השירות לילד ולנוער. אחד הרכיבים העיקריים הוא הגמשת התקציבים. חלק גדול מהספרות העוסקת בהגמשת תקציבים דנה בתהליך הגמשת תקציבים במערכת לרווחת הילד בארה"ב בשנות התשעים. בדומה למה שהתרחש בישראל, המדינות יכלו לעשות שימוש אחר בתקציב המופנה לילדים המוצאים מחוץ לביתם, שהיה עד לשנות התשעים תקציב קשיח. בסקירה שלפנינו יוצג תיאור הבעיות במבנה המימון הפדרלי למערכת רווחת הילד, השינוי במדיניות ותוצאות והשפעות שינוי המדיניות כפי שהוערכו על ידי המדינות שעברו את תהליכי השינוי.

1. הבעיות במבנה המימון הפדרלי למערכת רווחת הילד

עד שנות התשעים ספגה מערכת המימון בארה"ב ביקורת ממושכת מגורמים שונים. על פי רוב (Rob, 2003) ביקרו מומחים שונים את חוסר הגמישות של מערכת המימון המקשה לבנות התערבויות שעונות על הצרכים של ילדים ומשפחות. על פי להמן ואחרים (Lehman et al., 2005) חוסר הגמישות היה המחסום להתאמת שירותים בהתאם לצורכי הקהילה, הילדים והמשפחות. כמו כן, הם טוענים כי היחס בין עלות הוצאת ילדים מביתם לבין עלותם של שירותים אחרים אינו פרופורציוני: על כל דולר שהוצא למימון שירותים ישירים בקהילה הוצאו שלושה דולר למימון מסגרות חוץ ביתיות, אימוץ

והוצאות הקשורות לאדמיניסטרציה. ובנוסף לכך, מסבירים מילר (Miller, 2000) ורוב (Rob, 2003) כי במבנה שהיה קיים לא היה תמריץ לשימור משפחות: ככל שמדינות עובדות קשה יותר להורדת אחוז ההוצאות החוץ ביתיות או/ואת משך זמן השהייה במסגרות אלו קטן סך הכסף הפדרלי הניתן להן. עם זאת, אין הוכחה לכך שמבנה התמריצים הזה משפיע על ההחלטות ברמת העובד בשטח.

נראה, אם כך, כי בדומה למערכת בישראל המערכת בארה"ב סבלה ממספר בעיות: 1. חוסר איזון במימון פדרלי בין הוצאות חוץ ביתיות לתוכניות מניעה ושימור משפחות. 2. העדר התאמה בין השירותים לצורכי ילדים ומשפחותיהם (קושי בבניית שירותים לילדים ומשפחותיהם בקהילה/מחסור בשירותים בקהילה). 3. שיטת המימון מהווה תמריץ לטיפול בילדים על ידי הוצאתם לסידור מחוץ לביתם.

2. השינוי

ב-1994 אישר הקונגרס תוכנית חדשה - ה-Child Welfare Waivers. התוכנית מאפשרת הגמשה תקציבית; כלומר, המדינות יכולות להשתמש בכספים מתקציב המיועד להוצאות חוץ ביתיות (IV-E)² בצורה אחרת, להגן על הילדים ולשמר את המשפחה. המדינות שמעוניינות להגמיש את התקציב הפדרלי, שיועד בעבר להוצאות חוץ ביתיות בלבד (IV-E), מגישות בקשה, הכוללת פרטים אלו: תיאור התוכנית שהן מעוניינות להפעיל בקהילה; יתרונותיה הצפויים; עלויות ותיאור מערך מחקר ההערכה המלווה את הפעלת הפרויקט. האישור ניתן על ידי משרד הבריאות והרווחה האמריקני (HHS). כך יכולות המדינות המשתתפות שקיבלו אישור לעשות שימוש אחר בכספים הפדרליים מתקציב IV-E - לפיתוח, ליישום ולהערכה של תוכניות חדשות בקהילה. הגמישות התקציבית ניתנת לחמש שנים וקבלתה מותנית בתנאים המפורטים להלן:

1. המדינות מתחייבות שעלות הטיפול בילדים ובמשפחות לא תחרוג מעלות הוצאתם לסידור חוץ ביתי, דהיינו תהיה ניטרלית (cost neutrality).
2. המדינות מחויבות לבצע מחקר הערכה של התוכניות באמצעות גוף מחקר עצמאי.
3. ההגמשה מוגבלת לחמש שנים וניתנת להארכה על ידי משרד הבריאות והרווחה האמריקני (HHS).

מאז שנת 1997 יישמו 25 מדינות תוכניות במסגרת ה-waivers. מדובר במדינות שפנו בבקשה להגמשה תקציבית, קיבלו אישור והפעילו תוכנית/תוכניות מכספי תקציב IV-E. חלקן קיבלו הארכה מעבר לחמש שנים בהתאם לתוצאות מחקר הערכה שבוצע.

(Shuman, 2003; http://www.youthlaw.org/publications/yln/january_march_2005)

² מקור מימון זה מיועד להוצאות חוץ ביתיות: ההוצאות על מגורים ואוכל (התקציב אינו מיועד למימון שירותים למשפחות כדי למנוע הוצאות חוץ ביתיות או לאחד משפחות).

3. השפעות ותוצאות³

בחלק זה יתוארו התוצאות וההשלכות של הגמשת התקציב במדינות השונות בשלושה תחומים: השימוש שנעשה בתקציב (התוכניות שפותחו), תוצאות והשלכות ברמה הארגונית ותוצאות והשלכות ברמת הילדים והמשפחות (James Bell Associates, 2007; James Bell Associates, 2005; McDonald et.al, 2004; Shuman, 2003).

3.1 השימוש בתקציבים

הודות להגמשת התקציב התאפשר פיתוחן של תוכניות שניתן לחלקן לארבע קטגוריות:

א. תוכניות התומכות במתן מסגרת קבועה: 1. מתן תמיכה לאפוטרופוסים. קרובי משפחה או מטפלים אחרים הופכים לאפוטרופוסים החוקיים והם זכאים למלגה חודשית המגיעה עד לסכום המשתווה לתשלום למשפחות אומנה. 2; שירותי אימוץ. מתן שירותים למשפחות המאמצות כדי להבטיח שהייה קבועה של ילד במשפחה.

ב. תוכניות התומכות במתן שירותים בקהילה לאיחוד משפחות או למניעת השמה: 1. הקצאה ומתן גמישות ליחידות ברמה המקומית להחליט אילו שירותים יפותחו (שימוש בכספים למתן ייעוץ למשפחות, הדרכות להורים, שיקום תעסוקתי) ובאיזה אופן יסופקו השירותים (ישירות למשפחות, באמצעות סוכנויות אחרות). היחידות מקבלות את ההחלטה לגבי השימוש בכספים והדרך שבה זה ייעשה. הן יכולות לספק שירותים שלחלקם לא הייתה בעבר זכאות תחת IV-E, כמו שירותי מניעה ואחזקה. לדוגמה, באינדיאנה התקציב הופנה לפיתוח שירותים חדשים. באוהיו, היחידות ברמה המקומית קיבלו את האפשרות להחליט האם לתת שירותים ישירות למשפחות או לשלם לסוכנויות פרטיות. 2. מתן שירותים לילדים/משפחות שבהם ההורים מכורים לסמים/אלכוהול. לדוגמה, בדלוור, הופעלה תוכנית זו והמשפחות הופנו לטיפול של צוותים רב-תחומיים. 3. מתן שירותים אינטנסיביים יותר. לדוגמה, בקליפורניה ניתנו לילדים שירותי מעטפת (wraparound) צורה אחרת של מתן שירותים אינטנסיביים היא הגדלת מידת הכיסוי של שירותים קיימים כדי לשרת בצורה טובה יותר את הילדים והמשפחות.

ג. תוכניות התומכות במתן שירותים בקהילה באמצעות שינוי בדרך אספקת השירותים. 1. מערכת אספקת שירותים מופרטת (Managed care payment). המדינה בוחרת לספק שירותים באמצעות סוכנויות פרטיות. לדוגמה, בקונטיקט, סוכנות פרטיות נותנות שירותים שונים לילדים בני 7-15 הסובלים מבעיות התנהגות קשות. הסוכנות מקבלת אחוז קבוע עבור כל ילד שמופנה אליה. 2. העברת האחריות לניהול התקציב לידי מנהלת השבטים האינדיאנים באזור (ניהול עצמי של "השבט"). המדינות תומכות בפיתוח מערכות פיננסיות ואדמיניסטרטיביות החיוניות לניהול עצמי כדי שניהול התוכניות למשפחות אומנה יעשה על ידי השבטים. לדוגמה, בניו מקסיקו, התקציב הועבר למנהלת השבט של האינדיאנים באזור שעבדה בשיתוף עם סוכנויות אחרות המטפלות בילדים.

³ פירוט ההשלכות והתוצאות לפי מדינות – ראה נספח ד
10

ד. תוכניות התומכות במתן הכשרה והדרכה לעובדים המטפלים במשפחות, בעיקר בנושאים של הערכה וקבלת החלטות. לדוגמה, באילינוי אחת התוכניות הייתה מתן הכשרה לעובדים בתחומים כמו: הערכת סיכון, קבלת החלטות, רגישות תרבותית ועוד.

(James Bell Associates, 2007; James Bell Associates, 2005; McDonald et.al, 2004; Shuman, 2003).

3.2 תוצאות ברמת הארגונים

על פי מחקרה של הקבוצה של קורנרסטון (Cornerstone consulting group, 2002), שבחן את ההגמשה בתקציבים לפיתוח תוכניות לילדים להורים מכורים שנעשתה בארבע מדינות בארצות הברית (דלוור, מרילנד, ניו המפשייר ואילינוי), השימוש ב-waivers השפיע על המערכת בכמה אופנים:

א. בעקבות הגמשת התקציב גדלה היכולת לתת מענים של טיפול ותמיכה שלא היו ניתנים דרך התקציבים הקשיחים.

ב. המשאבים הגמישים אפשרו את שיתוף הפעולה בין עובדי הרווחה ועובדי הארגונים האחרים המטפלים בילדים/במשפחות. קיומם של משאבים גמישים אפשר מתן מענה אמתי ומידי לצורכי הילדים ולכן הוגבר שיתוף הפעולה. בנוסף לכך, חייבה התוכנית את הארגונים לשבת יחד להבהיר ערכים משותפים ולעבוד יחד. לדוגמה, העובדים המטפלים בילדים חויבו לשבת עם מומחים בנושאי התמכרויות שטיפלו בהורים. במקומות שבהם הארגונים כבר ביססו עבודה משותפת בעבר, היה יותר קל לבנות שיתוף. עם זאת, העובדה שהסוכנויות לרווחת הילד היו הארגון המוביל והאחראי הבלעדי על התוצאות הקשתה את השגת שיתוף הפעולה בהתחלה והיה צורך בשיווק התוכנית כדי לערב/לגייס את מחויבותם של הארגונים השונים.

ג. תנאי קבלת ה-waivers, הן הדרישות להערכה (בחנית השפעה על הקליינטים והדרישה לקבוצת ביקורת) והן הדרישה לעמוד בתקציב מסוים, יצרו קשיים. בחלק מהתוכניות נדרשה מסגרת זמן רחבה יותר מחמש שנים, כדי להוכיח שעלות הטיפול בילדים ובמשפחות במסגרת התוכנית תהיה ניטרלית, כלומר לא גבוהה יותר מהעלות של הוצאת הילדים לאומנה (cost neutrality); שהרי בשלב הראשון של השינוי יש הוצאות גדולות (יש צורך להשקיע בתשתיות/הדרכה/שיווק) ותהליך השינוי עצמו ממושך.

ד. השינוי יצר צורך בשינויים נוספים - כאשר ארגון מבצע שינוי במערכת בתחום אחד או שניים זה יוצר צורך בשינויים נוספים.

מילר (Miller, 2000) בחנה את השפעת המדיניות באמצעות ראיונות עומק עם מנהלים ועם עובדי רווחה במדינות שהיו בין הראשונות להשתתף בתהליך ההגמשה. המרואיינים טענו כי ההגמשה התקציבית היא כלי משמעותי בקידום רווחת הילד. רובם טענו כי היא מאפשרת תמיכה ברפורמות קיימות (להעביר משאבים לשירותים שיש יותר סיכוי שיבטיחו שילד יישאר במשפחתו). ההגמשה נותנת את התמריץ, המשאב לקדם את הפרקטיקות הטובות והחידושים בתחום רווחת הילד. המדינות דיווחו שהשינוי אפשר להקצות משאבים לתחילת תהליך הקליטה של הילד והמשפחה במערכת הרווחה. בשלב זה אוספים מידע על הילדים ומשפחותם, מתבצעת הערכת מצב, ומתקבלות ההחלטות

על עתידם. ההגמשה אפשרה לעובדים לבצע הערכה מעמיקה ולתת טיפול מונע, טיפול בשלב מוקדם יותר בנושאים הקריטיים הפוגעים ביכולת המשפחות לטפל בילדיהם.

המרוויינים טענו שכיום ניתנים יותר תמריצים לסדרי עדיפות של צורכי הילדים והמשפחות, לשתף פעולה עם ארגונים אחרים בקהילה ולעבוד עם משפחות לקראת שימור המשפחה.

יש מדינות שבהן השתמשו בכסף כדי לשכור יועצים/פסיכולוגים (לדוגמה, מתחום הגמילה) כדי שיעבדו עם העובדים הסוציאליים כצוות. כך שהכסף אפשר לעובדים הסוציאליים גישה לשירותים אחרים ויותר שיתוף פעולה עם שירותים אחרים בקהילה, במיוחד בריאות הנפש ומערכת המשפט.

גם הערכותיה של קבוצת החוקרים גיימס בֶּל (James Bell Associates, 2005, 2007), שבוצעו עבור משרד הבריאות האמריקני ושבמסגרתן נותחו כל הממצאים מהמחקרים שנעשו על ידי המדינות השונות שקיבלו הגמשה תקציבית, הראו תוצאות דומות (ביצוע הערכה מעמיקה של מצב הילד, יותר תוכניות מניעה, שיתוף פעולה עם ארגונים בקהילה).

אם כך, נראה כי ברמת הארגונים התוצאות של ההגמשה התקציבית היו: היכולת לספק מגוון רחב יותר של מענים (מענים שלא ניתנו קודם, טיפול מניעתי), שדרוג השירותים הקיימים, יישום גישות חדשניות בתחום רווחת הילד, התמקצעות עובדים, בעיקר בתחום ההערכה, קבלת החלטות וסדרי עדיפויות ושיתוף פעולה עם ארגונים אחרים בקהילה.

3.3 תוצאות ברמת הילדים והמשפחות

המדינות שהשתתפו בהגמשה התקציבית נדרשו לבצע הערכת תוצאות ברמת הילדים והמשפחות. יעילות התוכניות נקבעה על פי מדדים אלו: 1. מניעת הוצאה חוץ ביתית; 2. צמצום זמן השהייה במסגרות חוץ ביתיות והחזרת ילדים מתואמת; 3. שיפור היציבות של שהיית הילד במסגרת חוץ ביתית (צמצום הפעמים שילד עובר מסגרת); 4. עלייה באחוז הילדים היוצאים ממסגרת חוץ ביתית לאימוץ, חזרה הביתה למשפחה, לאפטרופסות; 5. הורדת הסיכוי להתעללות בעתיד; 6. מניעת חזרה למסגרת חוץ ביתית; 7. שיפור הרווחה והתפקוד של הילדים והוריהם (המטפלים בהם). בכל המחקרים נעשתה השוואה על פי הסעיפים הללו בין קבוצת ניסוי (בהגמשה תקציבית) לקבוצת ביקורת (לא משתתפים בהגמשה התקציבית).

הקבוצה של גיימס בֶּל (James Bell Associates, 2005) הצביעה על תוצאות מעורבות. החוקרים מצאו כי במדינות שונות נעשה שימוש שונה בכספי ההגמשה ולכן התוצאות היו שונות, ולעתים במדינות שונות נעשו תוכניות דומות והשפעותיהן היו שונות.

הערכה דומה שנעשתה עבור משרד הבריאות האמריקני על ידי אותה קבוצת חוקרים ב-2007 (James Bell Associates, 2007) הצביעה על ממצאים דומים. חלק מהתוכניות שפותחו במדינות מסוימות הצליחו על פי חלק מהמדדים שתוארו לעיל:

1. מניעת הוצאה חוץ ביתית: הודות לתקציב גמיש למחלקות, יותר ילדים יכלו להישאר בבית ולקבל שירותים בקהילה ולא היה צורך למצוא עבורם משפחות אומנה (אינדיאנה, צפון קרוליינה ואורגון).

גם במחקר של מקדונלד ואחרים (McDonald et al., 2005), הדן במחקרי הערכה שנערכו על ידי המדינות השונות, נמצאה ירידה הן במספר הילדים שהוצאו מחוץ לבית, והן במשך הזמן שהם שהו מחוץ לבית.

2. שיפור היציבות/הקביעות: תמיכה באפוטרופוסים העלתה את אחוזי הקביעות/יציבות של הילדים (אילינוי, ניו מקסיקו ומינסוטה).
3. הורדת הסיכוי להתעללות בעתיד: מתן שירותים להורים מכורים הוריד את אחוז הישנות מקרי ההתעללות במשפחות אלו.

במחקר של קייסי לתוכניות משפחה (Casy Family programs, 2004) שניתח את כל הממצאים ממחקרי ההערכה מהמדינות השונות נמצא כי ברוב מחקרי ההערכה ההבדלים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת לא הראו את המובהקות הסטטיסטית ההכרחית הנדרשת על פי חלק גדול מהמדדים שהתבקשו (ראה לעיל) כדי לקבוע שהילדים הרוויחו מההגמשה התקציבית. עם זאת, נטען במחקר כי ההגמשה התקציבית לא פגעה בילדים: ילדים בקבוצת הניסוי הראו תוצאות שוות או מעט יותר טובות מאלו של קבוצת הביקורת. על פי המחקר, המגבלה של ההערכות הללו היא שמצבם של הילדים בקבוצת הביקורת לא נבחן לפני ההגמשה התקציבית ולאחריה.

להמן ואחרים (Lehman et al., 2005) חקרו את השפעת ההגמשה התקציבית על המשפחות ועל הילדים בשלושה תחומים: הסיכוי של הילד - להישאר בבית, לחזור הביתה או למצוא מקום קבוע עם קרובי משפחה (אם אינו יכול לחזור הביתה). על פי להמן ואחרים, הסיכוי של ילדים שגרו במחוזות שעברו הגמשה להישאר במשפחתם היה גבוה פי שלושה. העובדים במקומות שעברו הגמשה יכלו לבנות לילדים תוכניות טיפול העונות על צורכיהם. גם הידיעה של העובדים שיש הגמשה תקציבית הגבירה את נטייתם להשתמש במשאבים הללו בשלב מוקדם יותר. עם זאת, לא נמצא במחקר הבדל מובהק בין הקבוצות לגבי אחוזי החזרה הביתה ולגבי מציאת חלופה של קרובי משפחה. החוקרים מסבירים שיייתכן שלעובדים קל יותר לתת שירותים לילדים בשלב מוקדם של הערכת הצרכים שלהם וקשה יותר למצוא שירותים אינטנסיביים מתאימים לילדים שכבר הוצאו מביתם.

לסיכום, נראה כי ההגמשה התקציבית משפיעה לטובה על העובדים בשדה (מעלה מוטיבציה ונותנת תמריץ, יוצרת חלופות לטיפול, מאפשרת טיפול בשלב מוקדם-ויישום תוכניות מניעה) ועל הקשר בין הגורמים המטפלים בילדים בקהילה.

תוצאות בדיקת השפעת ההגמשה על המשפחות והילדים בעייתיות יותר: נראה שאין השפעה שלילית על המשפחות והילדים, אך עם זאת, לא ניתן לומר שההגמשה התקציבית משפרת את התוצאות ברמת הילדים והמשפחות. התוצאות לגבי הילדים והמשפחות תלויות יותר **בסוג התוכניות שפותחו**. כך שבחלק מהמדינות השפעת ההגמשה התקציבית על הילדים והמשפחות הייתה חיובית (שיפור במדדים שנבדקו) ובחלק מהמדינות ההגמשה התקציבית לא הביאה למעשה לשיפור במצב הילדים והמשפחות על פי המדדים שנבדקו.

ממצאים

חלק ראשון: התוכנית ומימושה על פי תפיסת אנשי המטה

הספרות המקצועית מציינת כי דעות וערכים משפיעים על הטיפול שמעניקים לילד, אך ההחלטה לגבי הטיפול מושפעת גם מהמשאבים הקיימים בפועל בכל אחת מהחלופות הטיפוליות ומהאופן שבו אנשי המקצוע תופסים אותן.

אנשי המטה השותפים לעיצוב התוכנית תמכו לחלוטין בחזונה ובמטרותיה. אנשי המקצוע מהתחומים השונים חשבו שמקום הילד הוא בביתו עם משפחתו, במסגרת הקהילה אם הדבר אפשרי. האידיאולוגיה הרואה במסגרת החוץ ביתית את הפתרון האולטימטיבי הוצגה כשייכת לעבר, אז שלחו ילדים לפנימיות חקלאיות, צבאיות ודתיות באופן שגרת. המסגרת הקולקטיבית נחשבה כחשובה יותר מהמסגרת המשפחתית.

כיום, לעומת זאת (למעט אולי במגזר החרדי), הוצאת ילד מחוץ לקהילה נתפסת כמתאימה רק כאשר היא האפשרות הטובה יותר - במצבים של סיכון או סכנה או במצבים שבהם לילד אין מערכת תמיכה בקהילה.

בחלק זה של הדוח יוצג תיאור וניתוח של עמדת אנשי המטה במשרד הרווחה, מפקחים, אנשי מטה במשרד האוצר וחברי כנסת, שהיו שותפים לבנייה ולביצוע התוכנית, ברובם בעלי ניסיון של שנים רבות בתחום הטיפול בילדים בסיכון, כלפי התוכנית "עם הפנים לקהילה". חלק זה מתבסס על ראיונות עם 23 אנשי המטה במשרד הרווחה ומחוצה לו.

בחלק זה חמישה פרקים; תחילה נציג את השיקולים העיקריים שעליהם התבססה התוכנית ואת ההסתייגויות ואת הביקורת של אנשי המטה מהם. בהמשך יוצגו עמדות אנשי המטה כלפי רכיבים עיקריים בתוכנית; הביזור והמרת המכסות. לבסוף, תתואר עבודת המטה, בניית הקואליציות העיקריות והערכה ביקורתית של אנשי המטה על תהליכים אלו.

1. השיקולים העיקריים שעליהם התבססה הקמת התוכנית

א. שיקולים אידיאולוגיים

שתי גישות טיפוליות למתן מענים לילדים בסיכון

בקרב אנשי המקצוע רווחות שתי גישות מנוגדות באשר לדרך הטובה ביותר לטפל בילדים בסיכון. לפי גישה אחת, המסגרת החוץ ביתית (כפנימייה או משפחת אומנה) מספקת הגנה וטיפול מתאים לכל צורכי הילד ולכן יכולה לשמש מענה מתאים בטיפול בילדים בסיכון. לפי גישה אחרת, מקומם הטבעי של הילדים בסיכון, כמו של שאר הילדים, הוא בביתם, עם משפחתם במסגרת הקהילה. זאת משום שגם כאשר הסביבה לא מספקת התפתחות נאותה לילד, השהייה במסגרת הבית מעניקה לו דברים חשובים אחרים, כמו זהות משפחתית ותחושת שייכות.

רוב אנשי המקצוע מסכימים כי הפתרון לוויכוח זה אינו טמון בשלילת אפשרות אחת ובחזוק האחרת אלא בהתייחסות לשתי גישות אלה כחלק מהרצף הטיפולי. בתוכנית "עם הפנים לקהילה" הודגשו מימוש הגישה התומכת בטיפול במסגרת הקהילה וראיית הטיפול החוץ ביתי בקצה הרצף, וגם אז לתקופה מוגבלת ובמקרים קיצוניים.

"אני לא חושבת שהילדים החוזרים מהפנימיות מקבלים את מלוא המענים והכיסוי – הפנימיות נותנת יותר. אבל יש פולמוס מקצועי מה עדיף שהילדים יהיו עם הוריהם או שיקבלו יותר חוגים".

טובת הילד

לדברי הוגי התוכנית "עם הפנים לקהילה", ברוב המקרים, רצוי להשאיר את הילד בחיק משפחתו תוך כדי מתן תמיכה ומענים טיפוליים מתאימים. בנוסף לכך, לדבריהם, מדי שנה כ-2,500 ילדים ובני נוער חוזרים הביתה ממסגרות חוץ ביתיות; פנימיות ואומנה, מרצונם או מרצון הוריהם, מאחר שהם מעדיפים את הבית. ילדים ובני נוער אלה אינם מקבלים מענה מתאים במסגרת הקהילה ונחשבים לאוכלוסייה בסיכון גבוה המדאיגה במיוחד את אנשי המקצוע.

הוזכר שהמסגרות החוץ ביתיות, גם הטובות בהן, אינן המסגרות האופטימליות. לחלק מהילדים הנשלחים אליהן יש קשיי הסתגלות לא מעטים ועדיין עליהם לחזור למסגרת המשפחתית בחופשות או בעת חירום. לכן, ההזנחה של הטיפול במשפחות ובפיתוח מענים קהילתיים בסופו של דבר פוגעת בילד, שלא לדבר על אותם ילדים שמראש נשארו בקהילה ללא מענה מתאים, כי לא היו משאבים.

בהקשר זה הוזכרה התוכנית "עם הפנים לקהילה" כחלק ממאמצים ומתוכניות אחרות של גופים שונים לפתח את הנושא הקהילתי ואת השירותים בקהילה עבור ילדים בסיכון כמו גם עבור אוכלוסיות נוספות כמו נכים וקשישים.

"אני גם מאמין במשפחה, אני מאמין שילד הכי טוב בביתו, להתחנך בביתו, להיות לצד הוריו, אחיו וחבריו. יש הרבה ילדים שסובלים בפנימייה, קשה להם הניתוק מהבית, מההורים, הם סובלים ומתגעגעים. לא פשוט הניתוק הזה לגדולים וגם לקטנים. חדר משותף עם עוד כמה ילדים, מנקודת המבט שלי יש בזה אלמנט אכזרי".

ב. שיקולי תועלת

יצירת איזון בין התקציבים המופנים לקהילה לבין אלה המופנים לסידור חוץ ביתי

לפני הפעלת התוכנית "עם הפנים לקהילה" הופנו מרבית המשאבים (67%) לטובת הסידורים החוץ ביתיים שנתנו מענה רק לחמישה אחוזים מכלל הילדים בסיכון המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים. ילדים רבים אחרים נותרו ללא מענה כלל.

אחת הסיבות לכך היא המשאבים המוגבלים והעלות הגבוהה של החזקת ילד מחוץ לבית. עלות ממוצעת של הוצאת ילד אחד לשנה מחוץ לבית (מכסה) שוות ערך ל-44,000 ₪. עלות זו כידוע מתחלקת בין הממשלה הנושאת ב-75% לבין הרשות המקומית המשתתפת ב-25% הנוותרים.

התקציב עבור פיתוח שירותים בקהילה מצומצם מאוד. לכן, אחד משיקולי התועלת של התוכנית "עם הפנים לקהילה" היה להגדיל את הנתח התקציבי המועבר לפיתוח שירותים בקהילה ללא הגדלת התקציב הכללי, אלא באמצעות המרה של עד עשרים אחוז מהמכסות, מה שיביא לאיזון חדש בין התקציב המועבר לילדים בסידור חוץ ביתי לבין התקציב המועבר לילדים בקהילה.

"בסוף זה עומד אחד מול אחד – מכסה חוץ ביתית עולה 44,000 ₪ (כל ה- 100%) וזה עדיין יותר יקר מכל השירותים האחרים... בספר התעריפים שעשינו היו טבלאות שמראות כמה שירותים בקהילה שווה מכסה חוץ ביתית אחת".

גמישות תקציבית

בתוכנית "עם הפנים לקהילה" הפכו חלק מהתקציבים המיועדים למכסות מתקציבים קשיחים (תקציבים בהם בלשכות ניתן לעשות שימוש רק למכסות) לתקציבים גמישים (תקציבים שבהם ניתן להשתמש לפיתוח תוכניות שונות בקהילה). היה זה שיקול תועלתני שאפשר שינוי ייעודי בכספים שעד כה היו "נעולים" ושימשו לסידורים חוץ ביתיים בלבד לטובת פיתוח שירותים בקהילה.

"המטרה היא שיהיה תקציב גמיש לקהילה וגם שיהיה תמהיל נכון של שירותים קהילתיים בהתאם לאופי ולמאפייני היישוב".

הגדלת מספר הנהנים מהשירות

התשלום שמועבר לילד אחד עבור שירות מחוץ לקהילה יכול להספיק למתן סיוע למספר ילדים והוריהם במסגרת הקהילה; זאת משום שהטיפול בקהילה זול יותר.

לכן המרת המכסות אפשרה להגדיל את מספר הילדים שיזכו לקבל טיפול בלי להגדיל את המסגרת התקציבית הכוללת. נתון זה היה אחד השיקולים התועלתניים העיקריים של התוכנית "עם הפנים לקהילה".

"במחיר של עלות של ילד אחד בפנימייה אפשר לטפל בקהילה בחמישה ילדים – כך שהאלמנט הכלכלי מהווה שיקול לאיזון של המצב".

ג. שיקולים פוליטיים

ניצול עיתוי פוליטי מתאים

קיימת תמימות דעים כי התוכנית "עם הפנים לקהילה" נולדה בעיקר משיקולים מקצועיים - סיוע לילדים בסיכון. עם זאת אין להתעלם מהשיקולים הפוליטיים שהנחו את קובעי המדיניות.

רבים הסכימו שלולא המצב הפוליטי דאז, שבו שר הרווחה דאז שלמה בניזרי סיים את תפקידו וזבולון אורלב נבחר לתפקיד במקומו (במארכ 2003), התוכנית לא הייתה מתקבלת ולא הייתה יוצאת לדרך. זאת משום שאנשי המטה ציינו שגם השר זבולון אורלב וגם מנכ"ל משרדו פרופ' דב גולדברגר תמכו מאוד בחזון הקהילתי מבחינה אידאולוגית ומקצועית, וגם חיפשו דרך מתאימה להטביע את חותמם הפוליטי.

בנוסף לכך, טרם יצאה התוכנית "עם הפנים לקהילה" לדרך התקיים דיון ציבורי רחב בנושא הוצאת ילדים מהבית. בשיאו של דיון זה הוקמה ועדת גילת שעסקה בבדיקת עבודתן של ועדות ההחלטה ושל ועדות שעסקו בחוק הנוער. המלצות הוועדה שהוגשו בנובמבר של שנת 2002 כללו את ניצני התוכנית "עם הפנים לקהילה" כפי שהציג אותם מר מוטי וינטר, אז מנהל השירות לילד ולנוער וכיום מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. התוכנית תוארה כפתרון לבעיות שהועלו בדוח ועדת גילת וכשינוי כיוון המתבקש כתוצאה מהמלצותיה.

"ועדת גילת עסקה בחוק הנוער ובוועדות החלטה...אני לעומת זאת חשבתי שזו הזדמנות. אני מאמין בניצול של משברים לפיתוח והעלאה לתשומת הלב הציבורית נושאים מסוימים – כך שהמשבר הזה יצר לי הזדמנות לפתח את הנושא של חזרה לקהילה...הייתה בוועדה ביקורת על השימוש בסידור החוץ ביתי ועל השימוש בכוח – זה שירת אותי מבחינת התפיסה הקהילתית, כי אחת המסקנות הייתה לתגבר משאבים קהילתיים. הוועדה הזו הסתיימה בתפר שבין בניזרי לאורלב".

שיקולים פוליטיים סמויים מן העין

יש שטענו ששיקול פוליטי נוסף היה הרצון להגביל את השימוש במכסות על ידי המגזר החרדי. המגזר החרדי תואר כמגזר שבו מקובל מאוד לשלוח ילדים למסגרת חוץ ביתית, מגיל מסוים (גיל 13 או קודם לכן), בעיקר לפנימיות. המרואיינים סיפרו על יישובים שבהם נציגי הפנימיות החרדיות או מתווכים למיניהם עברו בשכונות חרדיות לשכנע ילדים והורים לפנות ללשכה לשירותים חברתיים ולבקש מעבר לפנימייה. בחלק מהמקרים הללו, ההורים פנו ללשכה לשירותים חברתיים והילד היה מופנה על ידי הלשכה לסידור חוץ ביתי, ברוב המקרים לפנימיות חינוכיות. מעבר לרמה הפרטנית, נטען כי הנושא הזה קיבל גיבוי פוליטי, והפך להיות נורמה מקובלת.

הנושא הזה עורר דאגה בקרב אנשי המקצוע מההיבטים שלהלן:

- ♦ היבט מקצועי - נורמה הקיימת במגזר החרדי שבו מקובל להוציא ילדים בגיל העשרה מהבית.
- ♦ היבט כלכלי - מעבר של תקציבים מהרווחה למגזר החרדי, תקציבים שברובם הועברו להשמות חוץ ביתיות בפנימיות חינוכיות.
- ♦ היבט פוליטי - תחושה בקרב חלק מאנשי המקצוע שהתקציבים אינם מועברים למי שבאמת זקוק להם ביותר, אלא למי שמפעיל לחץ פוליטי, קרי פנימיות המנוהלות על ידי רבנים חרדים המקבלים גיבוי פוליטי.

"כשאני הגעתי למשרד הרווחה באתי עם השקפת העולם שלי מראש, אבל עוד יותר התחזקתי כשלמדתי את הנושא במשרד. כמויות עצומות בלי פרופרציה, מספרים גבוהים מאוד של הוצאה מהבית, טיעון "חצי פוליטי" של שימוש בהוצאה מהבית למימון ילדים חרדים בפנימיות".

הסתמכות על ניסוי "קהילה 2000"

לתוכנית "עם הפנים לקהילה" קדם ניסוי שנקרא "קהילה 2000". ניסוי זה הופעל באחד עשר יישובים שנבחרו על פי קריטריונים מסוימים, למשל, גודל היישוב והערכת תפקוד הלשכה לשירותים חברתיים הפועלת בו. לניסוי "קהילה 2000" ולתוכנית "עם הפנים לקהילה" היו עקרונות דומים:

- ♦ הגמשת השימוש בתקציבים – מתן אפשרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להשתמש על פי שיקול דעתן בתקציבים שהיו מוקצים באופן בלעדי לסידורים חוץ ביתיים לשם פיתוח שירותים בקהילה.
- ♦ תכנון מערך שירותים באופן שיטתי המבוסס על נתונים ומתייחס לצרכים ולמשאבים המקומיים.
- ♦ שדרוג האופן שבו נבנות תוכניות טיפול ומוקצים שירותים בוועדות תכנון טיפול והערכה (ועדות החלטה), בהיבטים של איסוף מידע ותכנון שיטתי ברמת הפרט, התאמת מענים לצרכים ושותפות עם המשפחות.
- ♦ כל יישוב שהשתתף בניסוי קיבל ליווי של השירות לילד ולנוער ושל מכון ברוקדייל.
- ♦ מדוחות המחקר של התוכנית עולה כי הניסוי הצליח בתחומים אלו:
 - עשר מחלקות לשירותים חברתיים (מתוך אחת עשרה מחלקות) המירו מ-6% ועד 89% מסך כל המכסות החוץ ביתיות לטובת פיתוח שירותים בקהילה
 - פותחו מענים מגוונים יותר המתייחסים גם להורים וגם לילדים
 - נעשה תכנון לשימוש יעיל יותר במשאבים העומדים לרשות המחלקה
 - התחזקה מגמת השותפויות עם שירותים בקהילה
 - התחזקה מגמת השותפויות עם הורי הילדים
 - שופרו תהליכי בקרה ושקיפות בהקצאת המשאבים

התוכנית "עם הפנים לקהילה" הסתמכה על תוצאות ניסוי "קהילה 2000" ועל התשתיות שנבנו בו ויצאה לדרך לפני סיום הניסוי. לאחר עיצוב התהליכים העיקריים וההתנסות בהם. הלמידה והלקחים יושמו ב"עם הפנים לקהילה".

2. ביקורת על השיקולים להפעלת התוכנית

על אף ההסכמה הכללית לגבי האידאולוגיה והחזון של התוכנית נשמעו גם קולות אחרים של ביקורת והסתייגויות ממנה.

א. סכנת ההטיה לכיוון אחד

רוב אנשי המקצוע ובעיקר פקידי הסעד לחוק נוער טענו שעל אף הדגש הקהילתי, אסור לוותר על השירותים החוץ ביתיים. שירותים אלה חיוניים עבור ילדים שלא ניתן לטפל בהם במסגרת הקהילה ויש צורך להוציאם מהבית למסגרת חוץ ביתית. טיעון זה מודגש לגבי טיפול בילדים עם בעיות מורכבות; ילדים שהניסיונות לטפל בהם במסגרת הקהילה לא עלו יפה, ילדים שזקוקים למסגרת טיפולית או פוסט אשפוזית או ילדים שאין להם משפחה שיכולה לתמוך בהם במסגרת הקהילה. לכן, לטענתם של פקידי הסעד, לא מדובר רק בקצה הרצף הטיפולי אלא באוכלוסייה לא מבוטלת של

ילדים שאינם יכולים להשתלב בקהילה ולחזור לביתם. השירות בקהילה מבחינה זו הוא שירות משלים למשפחה ולא שירות תחליפי למסגרות החוץ ביתיות.

"שהתוכנית נבנתה כמו שנבנתה אנחנו לאורך כל הדרך היינו מודאגים. היינו מודאגים מהקיצוניות שפתאום היה מעבר (shift) כזה של השקעה מרבית – קהילה, קהילה".

ב. שאלת העיתוי המתאים

אחד הסיכונים העיקריים של התוכנית קשור לעיתוי הנכון להוצאת הילד מהבית, אם בכלל. תוארו מצבים שבהם מנסים שוב ושוב להשאיר את הילדים בקהילה מתוך כוונות טובות, אבל במהלך זמן זה הילד מתבגר, בעיותיו נעשות מורכבות יותר ויותר, ולבסוף מתקבלת ההחלטה להעבירו למסגרת חוץ ביתית. למסגרת זו הילד מגיע כבר "באיחור", כאשר מצבו הנפשי קשה מאוד. אנשי המקצוע הגדירו תהליך זה במושג "זמן ילד", כלומר הזמן בחייו של ילד שהוא "יקר" יותר, ולכן כש"מבזבזים" זמן ולא מעניקים לילד את הטיפול הנכון בעיתוי הנכון הנזק שנגרם הוא גדול. גם בסוגיה זו מתנהל ויכוח עקרוני בין אנשי המקצוע. אלו המאמינים בחזון הקהילתי טוענים שגם אם הילד יוצא בסוף למסגרת חוץ ביתית ומצבו הנפשי קשה יש משמעות לכך שהוא יודע שנעשו מאמצים להשאירו במסגרת הבית ושהוריו תמכו בכך ורצו אותו. אחרים טוענים שהנזק שנגרם לילד כמעט בלתי הפיך ולו היו מוציאים אותו קודם ניתן היה לשקם אותו ולאפשר לו איכות חיים טובה יותר בחייו הבוגרים. בקרב אנשי המקצוע שררה תמימות דעים על כך שיש ליחד תשומת לב - אם דרך הכשרת אנשי מקצוע ואם דרך פיתוח כלים נוספים - להערכת מצבו של הילד.

"יש משפחות שאתה 'מבזבז' זמן לשקם את המשפחה ולא מצליח. ואז מפספסים תהליך אימוץ, או שמתדרדר מצבו של הילד והוא מגיע לפנימייה במצב יותר קשה. או שאתה מוציא ילד מהפנימייה והמשפחה לא ערוכה לקבל אותו, או שהלשכה לא יודעת איך להתמודד אתו".

ג. חוסר ודאות לגבי העתיד

מסגרת הפעלת התוכנית "עם הפנים לקהילה" נקבעה לתקופה של שלוש שנים. הועלה חשש שהתוכנית לא תמשיך לפעול לאחר פרק זמן זה ואז ההשקעה תרד לטמיון. מהבחינה הזו הוצג החזון הקהילתי כ"אופנה חולפת" או כתלוי פוליטיקה עכשווית ולא כמשהו יציב שיחזיק שנים רבות.

"סיכון נוסף שהתוכנית מסתיימת ואז אין מאיפה להמשיך ואין תקציב. דיברו על שלוש שנים, מה עושים עם השירותים שנבנו, אף אחד לא התחייב שהוא לוקח את המשך התוכנית... באיזשהו מקום תהיה חזרה אחורה – מה, נתחיל לשלוח ילדים שוב לפנימיות?".

ד. "עם הפנים לקהילה" היא לא "קהילה 2000"

על אף שהניסוי "קהילה 2000" והתוכנית "עם הפנים לקהילה" הושתנו על אותם עקרונות הצביעו אנשי המקצוע על הבדלים מהותיים בין שתי התוכניות:

	"עם הפנים לקהילה"	"קהילה 2000"
היקף	כוללת את כל היישובים בארץ	כוללת 11 יישובים בלבד שנבחרו מראש (בדרך כלל יישובים הנחשבים חזקים, היכולים להתמודד עם השינוי על פי הערכת המפקח)
עומס	לכל מפקח מספר יישובים שבאחריותו (לפחות חמישה). לוח זמנים צפוף	כל מפקח אחראי על יישוב אחד בלבד. לוח זמנים מרווח
הדרכה	כוללת ליווי חלקי של מכון ברוקדייל בעיקר בצד המחקרי אין ליווי אישי במחלקות לשירותים חברתיים	כוללת ליווי מקיף ושוטף של מכון ברוקדייל גם בליווי אישי וקבוצתי של העובדים במחלקות לשירותים חברתיים
תכנון	מתייחס רק לילדים המטופלים במסגרת הלשכה, נמצאים בסידור חוץ ביתי או מיועדים לסידור חוץ ביתי. בשנה השנייה היו מחלקות שתכננו על כלל הילדים המוכרים.	ילדים המוכרים במחלקות לשירותים חברתיים
תקציב	אושרה המרת מכסות עד 20% בלבד	אין גבול באפשרות ההמרה (בתנאי שהיא מתבצעת על בסיס נתונים)

המרוויינים חשבו שהניסוי "קהילה 2000" היא תוכנית מושקעת יותר מהתוכנית "עם הפנים לקהילה". רבים מהם תמכו בהחלת כל העקרונות של הניסוי על התוכנית, במיוחד הליווי הצמוד של מכון ברוקדייל שזכה לשבחים רבים ולוח הזמנים המרווח של הניסוי. בנוסף לכך הוזכר שבניסוי היה פחות עומס על מפקחי הקהילה ועל הרכזים מאחר שנדרשו להתרכז רק ביישוב אחד.

לגבי המגבלה של ההמרה יש שטענו שהיא מיותרת, ולעומתם אחרים טענו שהגבלת שיעור ההמרה מהווה אלמנט פיקוח על הרשות שאין להסירו. אולם בסך הכול קיימת תמימות דעים שהניסוי נעשה בתנאים טובים יותר שלא התקיימו בתוכנית "עם הפנים לקהילה". ברוח זו, בקרב חלק מהיישובים הצמידו לתוכנית "עם הפנים לקהילה" תארים כמו "קהילה 2000 לייט" ו-"קהילה 2000 אינסטנט".

"בעולם האידאלי, היינו מסיימים את הניסוי ואז חושבים איך להרחיב אותו, אבל אנחנו לא בעולם כזה... לא יכולנו לבצע את הרפורמה הזו בכל הארץ כי לא נתנו כסף לעוד כח אדם, לא היה כסף לתכנון לגבי כל היישוב".

3. עמדות אנשי המטה כלפי רכיבים עיקריים בתוכנית

א. הביזור

התוכנית "עם הפנים לקהילה" מבוססת על ביזור סמכויות ברשויות המקומיות. הביזור נקבע "מלמעלה למטה" על ידי הנהלת משרד הרווחה.

הרשויות המקומיות קיבלו מנדט להפעלת שיקול הדעת בנושאים אלו :

- ♦ המרת מכסות (עד 20% מהמכסות שלהן זכאי היישוב ועל בסיס נתונים מתאימים).
- ♦ קבלת החלטה על פיתוח תוכניות בקהילה המתבססות על תקציבים שנחסכו ועל נתונים של צרכי הילדים.

לתהליך זה היו תומכים ומתנגדים. עמדותיהם מובאות להלן :

עמדות התומכים בביזור

(1) הביזור כמעודד שינוי בדרכי העבודה בלשכות לשירותים חברתיים

- ♦ **תכנון המתאים לצרכים המקומיים** – ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות אפשר לכל מחלקה לשירותים חברתיים לתכנן תוכניות המתאימות לצרכים הייחודיים של היישוב, ללא תכתיב כללי "מלמעלה" שמחייב אותן כבעבר. מעבר לכך, המחלקות לשירותים חברתיים ניצלו את חופש הפעולה שניתן להן ופיתחו תוכניות שגם אם לא היו חדשניות, הן נתנו מענים לתושבי היישוב. לדוגמה, ביישובים הערביים נדרשו שירותים הנותנים פתרונות לצרכים בסיסיים, כמו תמיכה ביתית והשגחה על הילדים בשעות אחר הצהריים.
- ♦ **פיתוח אחריות אישית של כל יישוב** – אנשי המטה ציינו שחלק מהרשויות המקומיות העריכו בחיוב את העברת האחריות שניתנה להן והבינו שהתקציב שמתקבל מהמרת המכסות משמש לשיפור איכות חיי התושבים בעיר. היו רשויות מקומיות שנרתמו למען התוכנית ואף מצאו לנכון להשקיע משאבים משלהן לקידומה, כמו תקציבים נוספים, כוח אדם נוסף ואישור לשימוש במבני ציבור.

"מצאתי אצל הרשויות רגישות חברתית גבוהה והרבה רשויות עם גירעונות גדולים הקצו לרווחה מעל ומעבר לעשרים וחמישה אחוז שהם מחויבים והתוכנית הגבירה את התהליך הזה".

- ♦ **ניהול ידע ומידע** – בעקבות הפעלת התוכנית "עם הפנים לקהילה" והביזור למחלקות לשירותים חברתיים חל שינוי מהותי בדרכי העבודה של המחלקות בכל הנוגע לניהול ידע ומידע. המחלקות שעד כה עבדו הרבה על פי "תחושות בטן" החלו לעבוד בצורה מתוכננת ולאסוף נתונים על כל ילד. זה היה שינוי מהותי שאפשר לבצע החלטות על בסיס ניתוח מקצועי ושיטתי של מצב הילד ומשפחתו. גם החשיבה והדיונים במסגרת ועדות תכנון, טיפול והערכה (ועדות החלטה) תוארו כמעמיקים יותר ועקביים. תהליך זה הוגדר על ידי רבים מהמראיינים כתמצית ההישגים של התוכנית.

"לחשוב מה נחוץ לילד ולא מה יש לנו לתת לילד, לראות את הילד והקהילה. עשינו המון שינויים בדרכי העבודה של התחום הספציפי – לעבוד לפי נתונים. גם לשכה לשירותים חברתיים שלא היו לה ילדים בסידור חוץ ביתי או שלא היה לה את מי להחזיר הביתה הם התחילו לעבוד בצורה מאוד מקצועית".

(2) פעילויות צומחות "מלמטה למעלה" (grass roots)

♦ **יזמות מקומיות** – אנשי המטה סבורים שהביזור מעודד את צמיחתן של תוכניות מהשטח - מהשדה. אנשי מקצוע רבים שעבדו בשטח וחשו חוסר אונים נוכח מספרן המצומצם של התוכניות בקהילה יכלו להשתתף בתכנון תוכניות חדשות שיש להן תקצוב הולם. התוכנית "עם הפנים לקהילה" נתנה תקווה להרבה עובדים בשדה, שבעבר חשו חסרי אונים וחסרי יכולת להשפיע. התוכנית אפשרה צמיחה "מלמטה" והרבה תוכניות נבנו על בסיס זה ברמה המקומית עם שונות בין הרשויות השונות.

♦ **גיוס שותפויות** – התוכנית שיפרה את יכולתן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לעמוד בתנאים של מימון תואם (matching) ושל העברת תקציבים בהתאם. המחלקות יכלו להביא עמן את התקציב שנחסך מהמרת המכסות, להבדיל מהמצב הקודם שבו לא הייתה "ינדוניה". סכום זה גם אם היה קטן שימש כמנוף ליצירת תוכניות חדשות במסגרת הקהילה, בשיתוף עם גורמים שונים ברמה המקומית כמו מחלקות של משרדי ממשלה אחרים, המגזר העסקי, תורמים ועמותות.

"התפיסה הפכה להיות שהילד הוא לא של הרווחה, הוא של כולם ולכן בואו נקים תוכניות יחד. פיתחו תוכניות משולבות שהרווחה נותנת X מהכסף של ההמרה והשאר גם נותנים לא תמיד כסף, לפעמים נותנים סיוע. יש מחלקות שהכפילו את הסכום המקורי בשותפויות".

♦ **הגדלת שיתוף פעולה עם המגזר השלישי** – התוכנית "עם הפנים לקהילה" הגדילה את הפנייה של חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים לארגונים ללא כוונת רווח. התוכנית יצרה מנוף להקמת שירותים חדשים, אבל כמו במקרים אחרים, הרשויות לא רצו או לא יכלו לספק שירותים אלה בעצמם. אנשי המטה ציינו שארגוני המגזר השלישי נתפסו על ידי מרבית הלשכות לשירותים חברתיים כמו גם על ידי חלק מאנשי הפיקוח כשותפים ראויים, ולכן במקרים רבים נעשתה פנייה אליהם ובדרך כלל נענתה בחיוב. העמותות שהפעילו את התוכניות היו ברוב המקרים עמותות המוכרות ללשכה לשירותים חברתיים מהפעלת תוכניות קודמות או עמותות בעלות ניסיון מוכח בתחום.

(3) שיפור הדיווחיות (אחריות דיווח – accountability)

תהליך הביזור דורש מהמחלקות לשירותים חברתיים רמה גבוהה יותר של דיווח מזו שהורגלו לה בעבר. כל המחלקות ששקלו להמיר מכסות חויבו למלא טפסים על כל ילד המסודר במסגרת חוץ ביתית או מועמד למסגרת כזו ועל המענים הנחוצים לו, גם אם בסופו של דבר לא המירו מכסות. בנוסף לכך, כל המחלקות לשירותים חברתיים (כולל מחלקות שלא היו מעוניינות להמיר מכסות) חויבו לדווח על הילדים החוזרים, על מצבם ועל השירותים הניתנים להם ולהוריהם. דרכי העבודה החדשות הפסיקו את התופעה של "שגר ושכח", שבה נשלחו ילדים לפנימיות לשנים ארוכות בלי שנבדק מצבם או מצב משפחתם על ידי הלשכה לשירותים חברתיים. כך שעצם הדרישה לדיווח הגדילה את תהליך הבקרה הפנימי של הלשכות לשירותים חברתיים וגם את תהליך הבקרה החיצוני של המטה שקיבל נתונים מעודכנים מכל לשכה.

"ביזורנו סמכות אז יש יותר בקרה. כל ביזור מחייב יותר בקרה, יותר דיווחיות".

עמדות המתנגדים לביזור

(1) העדר יכולת מתאימה של הרשויות המקומיות

♦ **יכולת ניהול** - תהליך הביזור נתפס כתהליך מסובך, אולי אף מיותר, המוטל על כתפיהן של הרשויות המקומיות העמוסות בלא הכי. אלו מתקשות לנהל גם נושאים אחרים ולחלקן אין אפילו כסף לתשלום משכורות סדירות לעובדים. במצב כזה, סברו רבים מאנשי המטה שאין ביכולתן של הרשויות המקומיות לממש תוכנית מורכבת כמו "עם הפנים לקהילה". "אנחנו מדברים על שנת 2003-2004 שהרשויות המקומיות נמצאות בשיא המשבר, רובן אינן משלמות שכר- כך שזה קצת בעייתי לדבר אתן על "עם הפנים לקהילה" כשעובדי הרווחה בעצמם רעבים ללחם".

♦ **חשש מטביעה בבור הגירעון הכספי של הרשויות המקומיות** - הועלה החשש שהעברת ההחלטה על המרת מכסות לידי הרשות המקומית עלולה לסכן את כספי המרת המכסות, במיוחד ברשויות בעלות גרעון כספי גדול. בנוסף לכך, נטען שהפיתוי הכלכלי שבהמרת המכסות עלול להטות את ההחלטות של הרשות ולטשטש החלטות על בסיס מקצועי.

"כאשר מעבירים את זה לתחום של הרשויות המקומיות מבזרים לא רק את השירות אלא גם את ההחלטה על מתן השירות... הכסף יכול לעבור לעבודה על נושאים אחרים ולא של ילדים בסיכון. את כל הסיכונים הקיימים בביזור אפשר להשליך על התופעה הזו".

♦ **סכנת תופעת "הדלת המסתובבת"** – מדובר בתופעה זו: ילדים מוחזרים לביתם, הרשות משתמשת בכספי ההמרה, אולם הילדים אינם משתלבים בקהילה ומופנים תוך זמן קצר למענים חוץ ביתיים אחרים (אולי פחות מתאימים) שאינם דורשים מכסה. ייתכן שמדובר כאן במימוש הפיתוי הכלכלי, כפי שהוזכר בסעיפים הקודמים או בשיקול דעת מקצועי שגוי או בשניהם גם יחד. בכל מקרה, גם אם מדובר רק באחוזים בודדים מסך כל הילדים, אנשי המקצוע סברו, שיש לייחד תשומת לב לנושא.

"אני לא בטוחה שילדים לא הוצאו מהבית בזמן כדי לחסוך את המכסה, או שהוחזרו מהפנימיות כדי לחסוך מכסה, או שיצאו מהפנימיות ועברו לפנימיות אחרות בדלת האחורית; לפנימיות שאליהן לא צריך מכסה כמו עליית הנוער, המפעל להכשרת ילדי ישראל ואז המימון מהמפעל ההתיישבותי או שהעמותה מממנת, ויש דלת מסתובבת של פנימיות – כדי לחסוך מכסה ולהגיע להמרה".

♦ **בעיית המרחק - חשש מיכולת ההתמודדות של יישובים קטנים ויישובי הפריפריה** - יש חשש שיישובים קטנים ומרוחקים מהמרכז יתקשו להתמודד עם פיתוחם של שירותים במסגרת הקהילה ועם הספקתם. ההנחה הייתה שיישובים אלה יאלצו לקנות שירותים ביישובים יותר קרובים למרכז, ואז הילדים והוריהם יהיו תלויים בהסעות לקבלת שירות מתאים.

"השאלה היא יותר בסיסית, מה הגודל האופטימלי של רשות שמתאימה לתוכנית עם הפנים לקהילה, וביישובים קטנים איך יעשו רצף של שירותים בעיר קטנה. הם יצטרכו לקנות שירותים, צריך הסעות".

(2) העדר אמון ביכולתם ובמקצועיותם של העובדים הסוציאליים

♦ **עומס יתר** - יש שטענו שהעובדים הסוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים יתקשו לעמוד בעומס שמטילה עליהם התוכנית. מעבר לכך הועלתה הסברה שהעובדים הסוציאליים עצמם אינם מעוניינים בעומס שהביזור מטיל עליהם והיו מעדיפים לראות את הילד בפנימייה ולהסיר את האחריות מכתפיהם. בנוסף לכך, חלק מאנשי המטה הטילו ספק ביכולתם המקצועית של העובדים הסוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים לטפל בבעיות רגשיות מורכבות של הילדים ובבעיות הקשות של משפחותיהם, במיוחד כשמדובר בעובדים סוציאליים צעירים הנמצאים בתחילת דרכם המקצועית.

"רשויות הרווחה התנגדו; אמרו שעדיף לשלם כפול ושכשהילדים בפנימיות – יש שקט. לא צריך לעשות תוכניות בקהילה, הסעות, מדריכים".

♦ **אי מימוש תוכנית הטיפול שנקבעה לילד** – הועלה החשש שהתוכנית שנקבעה לילד לא תבוצע ותישאר "על הנייר" מסיבות שונות; אם זה בשל חוסר יכולת של הרשות ושל העובדים הסוציאליים שהוזכרו קודם לכן; אם זה בשל חוסר תיאום בין הגורמים השונים שצריכים לתת את הטיפול; או אם זה בגלל הערכה שגויה של מצב המשפחה וכוחותיה או כל הסיבות האלו גם יחד. נקודה זו צוינה במיוחד לגבי ילדים שצורכיהם מורכבים והם זקוקים ליותר ממענה טיפולי אחד.

"השאלה שהעליתי האם התוכניות בקהילה באמת יתאימו לצרכים האמיתיים של הילדים... מי עוקב שהתוכנית שהמחלקה לשירותים חברתיים מחליטה על הנייר, שהתוכנית הזו באמת יוצאת לפועל? ופה הדלת המסתובבת. יש תוכנית נהדרת על הנייר ואז אומרים אי אפשר, ואז באים לפקידת סעד ואומרים בואי תפעילי חוק נוער".

(3) החלשת יתרונות המרכז

♦ **שיקולי עלות תועלת** – יש שראו בביזור מאמץ מיותר וחשבו שיש להשאיר את הסמכות, את האחריות ואת התקציבים בידי יחידות המטה. העבודה הריכוזית תוארה כמאפשרת סדר וכקלה יותר לביצוע טכני ולמעקב. לפי תפיסה זו, התהליך של "התוכנית עם הפנים לקהילה" יכול להיעשות באותה מידה מהמטה המרכזי; מה שיאפשר אולי גם לחסוך ולהקטין את העומס על מערכות כוח האדם השונות.

"לדעתי, התהליך הנכון הוא לקצץ במספר המכסות ולהעביר את התקציב לשירותים בקהילה. להקצות מהתקציב הזה לרשויות ולעזור להם לפתח שירותים".

♦ **העדר יכולת לתכנן מלמעלה** – המטה המרכזי תואר כגורם שיכול לסייע בוויסות המכסות לטובת יישובים במצוקה אשר נזקקים למכסות נוספות במהלך השנה. היכולת של המטה לראות את "כל התמונה" ולתכנן את העברת המכסות בהתאם לכך נתפסה כגורם חשוב אצל חלק מהמרוואיינים. במובן זה, העברת האחריות כמעט במלואה לרשויות המקומיות הקטינה משמעותית את יכולתו של המטה לשלוט בתהליך וכך השאירה את הרשויות המקומיות להתמודד לבדן גם עם העדר מכסות.

"מי שלא השתמש (במכסות) העביר למשרד ואז המשרד העביר למי שצריך. הייתה גמישות במקום של חלוקת המכסות. עכשיו הגמישות הזו אבדה היכולת של המשרד להעביר ולשחק עם המכסות לטובת צרכים משתנים ברמת הרשויות היא יכולת פחותה".

לסיכום, המרואיינים הביעו דעות חלוקות על תהליך הביזור. בולטת במיוחד עמדת אנשי מטה בכירים נגד התהליך. הם סבורים כי היה אפשר לנהל את התוכנית "מלמעלה למטה" וכי אין לסמוך על הרשויות המקומיות שיכולתן לפעול בתחום זה מוגבלת.

בנוסף לכך, הם סבורים, שדיווחיות ופיתוח אחריות יישובית מטילים עומס נוסף על הרשויות המקומיות, וספק אם הן יכולות לשאת בו. מכאן מובנת אף עמדתם נגד תהליך הביזור של הסמכויות ויותר על חלק מסמכויותיהם ועוצמתם לטובת הרשויות המקומיות.

ב. המרת המכסות למען פיתוח שירותים בקהילה – פתרון מבריק או "דרך ללא מוצא"?

כל המרואיינים חשבו שהרעיון של "עם הפנים לקהילה" - פיתוח שירותים בקהילה - הוא חדשני והוא לא היה קיים בתוכניות קהילתיות אחרות. גם משרד האוצר תמך בו, היות שכך אפשר לשמור על מסגרת התקציב, ללא סכנה ל"חשיפה תקציבית", שמשמעותה דרישת תקציבים נוספים. התמיכה לוותה בהבטחה שלא לקצץ בתקציבים המיועדים על אף שהפכו מסעיפים קשיחים (מכסות) לתקציבים גמישים (תוכניות). גם בהקשר זה נמצאו תומכים ומתנגדים.

המרת מכסות – דעות התומכים

(1) העדר אפשרות אחרת להשגת תקציב נוסף לטיפול בקהילה

חלק מאנשי המטה, במיוחד אנשי משרד האוצר, טענו שבמציאות הקיימת אי אפשר להשיג תקציב נוסף שנועד לפיתוח שירותים בקהילה. לכן האפשרות להמיר עשרים אחוזים מהמכסות נותנת תקווה ליצירת איזון בין קידום השירותים בקהילה לצד השמירה על מתן מענה לילדים שיש להוציא מהבית.

"אנחנו (האוצר) לא היינו מוכנים לתת תוספת של כסף. וכדי להוסיף משאבים לתחום א' צריך לקחת מתחום ב'".

(2) אי ניצול המכסות בחלק מהיישובים

יש יישובים שבהם לא כל המכסות נוצלו. הדברים נכונים במיוחד ליישובי המגזר הערבי והבדווי, שעקב שיקולי מסורת ותרבות ממעטים לשלוח ילדים למסגרות חוץ ביתיות ועם זאת כמהים לפיתוח שירותים בקהילה. בנוסף לכך, רוב הרשויות במגזר זה סובלות מגירעון כספי ניכר ולכן המרה גבוהה יותר של מכסות יכולה הייתה לאפשר להן להגדיל את תקציבן. התקציב המתקבל דרך המרת המכסות שייך לרשות המקומית, היכולה להשתמש בו לטובת השירותים בקהילה. לעומת זאת, מכסות לא מנוצלות אינן משמשות את הרשות המקומית מאחר שהן נלקחות לטובת ילדים ביישובים אחרים שבהם אין די מכסות. במובן זה התוכנית "עם הפנים לקהילה" הייתה חשובה במיוחד למגזר הערבי, כי זו פעם ראשונה שניתנה לו ההזדמנות לעשות שימוש אחר בכספי המכסות. על רקע רצונם להגדיל את שיעורי ההמרה מאלו שנקבעו במסגרת התוכנית "עם הפנים לקהילה" (20%), הגישו היישובים

הערביים עתירה לבג"צ, אך היא נדחתה. גם ביישובים אחרים, למשל, אלו שהשתתפו בניסוי "קהילה 2000", שבו לא הוגבלה רמת ההמרה העדיפו לנצל את תקציב המכסות מאשר לאבד אותן לטובת רשויות אחרות.

"אני הייתי קובע ככלל שכל חיסקון בוועדה (מכסה) הולך לחיסקון לקהילה. הייתי פותח את זה יותר".

(3) הבטחת מכסות

יש שטענו שתמיד יימצא תקציב למכסות חוץ ביתיות משום שאחרת יופעל לחץ תקשורת ופוליטי. לכן בהמרת המכסות יש הזדמנות לאחוז את המקל בשני קצותיו, להשתמש לפיתוח קהילתי ולדרוש עוד מכסות אם צריך.

"כי אמרנו לעצמנו דבר אחד, נכון שילד נמצא בסיכון או התעללות תמיד תהיה לו מכסה, גם מבחינת פנייה לעיתונות – תמיד יהיו עוד מכסות וגם המרה".

טענה זו שהביעו אנשי מקצוע הייתה אחד החששות הכבדים ביותר של משרד האוצר לפני שהתחייב לתוכנית.

(4) הזדמנות גדולה ליישובים קטנים

ההמרה נתנה הזדמנות ליישובים קטנים לפתח שירותים בקהילה אשר לפני התוכנית לא ניתן להם תקציב מתאים. אנשי המטה ציינו שביישובים הקטנים גם להקמת תכנית קטנה, כמו למשל מועדונית, יש השפעה גדולה, כיוון שמדובר ב"יש מאין". "עם הפנים לקהילה נתנה יותר הזדמנות דווקא ליישובים קטנים שההקצבה הכספית שלהם מאוד קטנה, הוא ממיר שתי מכסות ויש לו פי שניים כסף להשקיע בקהילה מכל התקציב שהוא קיבל מהשירות לילד ונוער קודם".

המרת מכסות – דעות המסת"גים

(1) המרת מכסות איננה פתרון לכל האוכלוסייה

חלק מאנשי המטה סברו שהמרת המכסות לפיתוח שירותים בקהילה באה על חשבון התקציב של ילדים שצריכים סידור חוץ ביתי לטובת ילדים שצריכים טיפול בקהילה. הדבר אינו הוגן כי גם לאלה וגם לאלה יש לתת תקציב ככל הנדרש. עמדה זו באה לידי ביטוי בהצעת חוק שיזם ח"כ רן כהן (עוד לפני התחלת התוכנית) ועיקרה לתת לכל ילד מכסה בכפוף להחלטה של ועדת תכנון טיפול והערכה (ועדת החלטה).

"אני מתנגד לכל העניין של המכסות ושל המרת המכסות. אני בעניין הזה מאוד עקרוני, לא צריך לעבור תקציב מהמוסדות לקהילה ולא להפך. ילד הוא ילד והוא צריך לקבל את הטיפול שמגיע לו בדיוק כמו שחולה שמגיע לחדר מיון לא אומרים לו נטפל בך רק בתנאי שמישהו ימות".

(2) חסימת אפשרות לגיוס כספים

רעיון המרת המכסות מהווה פשרה העלולה למצוא חן בעיני האוצר ולמנוע דרישה נפרדת לתקציבים נוספים שיועדו רק לפיתוח שירותים בקהילה, כי כביכול יש פתרון ויש תקציב. לכן יש שראו ברעיון חסימת האפשרויות לגיוס כספים ממקומות אחרים. "לעשות תהליך כזה כמו שעשו – אתה נעול, אומרים לך הכול בידך".

(3) ההמרה היא פגיעה במקורות כספיים

ביישובים מסוימים יש מחסור במכסות גם ללא אפשרות ההמרה. לכן לא רק שלא ניתן להמיר מכסות ולהפנות תקציבים לפיתוח תוכניות בקהילה אלא גם אין מענה לילדים שנקבע שעליהם לצאת מהבית ואין מכסה עבורם. תופעה זו בולטת במיוחד בערים הגדולות שבהן יש מספר רב של ילדים בסיכון וביישובים קטנים מאוד שלהם מראש הוקצה מספר מצומצם של מכסות. בנוסף לכך, הובע חשש שלמרות ההסכם עם האוצר, כספי המכסות יהוו מקור לקיצוץ בעקבות שינוי הייעוד שלהם.

"היה פחד במשרד, כי במשרד (הרווחה) הייתה תחושה שמכסות זה דבר קדוש – לא מקצצים. אף פעם לא קיצצו במכסות. היה חשש שמחר הכסף הזה הופך להיות קהילתי ולא 'מכסתי' ויקצצו את הכסף".

(4) "תקרה נמוכה" לתוכניות גדולות

חלק מאנשי המטה חשבו שבסך הכול התקציב המתקבל מכספי המרת המכסות הוא מצומצם ורחוק מלהיות מספיק להגשמת החזון הקהילתי. זאת משום שהרבה מהשירותים בקהילה למען ילדים בסיכון שהוכיחו את עצמם כמועילים, למשל, מעונות רב תכליתיים או מרכז ילדים-הורים, דורשים תקציב גדול בהרבה, כמו גם תקציב אחזקה בהמשך.

"המנוף הכלכלי של התוכנית עם הפנים לקהילה הוא מנוף קטן, המחלקות לשירותים חברתיים מפתחות יחידות שירות קטנות. לכן התוכנית לא מאפשרת פתיחתם של שירותים גדולים".

המרת מכסות – ההשפעה על הפנימיות

(1) שיקולים אידאולוגיים

המנהלים וגם חלק מאנשי המקצוע האמינו שהפנימייה נותנת את המענה הטוב ביותר לילדים בסיכון. הם חששו שבהעדר שירותים מתאימים ברוב הקהילות, יועמדו הילדים במצבי סיכון ובסופו של דבר יישלחו חזרה לפנימיות. הם לא שללו את הטענה שהמסגרת המיטבית לילד היא המשפחה, אבל, לדעתם, כאשר המשפחה מסכנת את הילדים, הפנימייה עשויה להיות עבורם פתרון הולם, כלומר מסגרת מתאימה ותומכת. אלה היו בעיקר חששותיהם של פקידי סעד אך גם של אנשי מטה ואנשי אקדמיה, למשל, פרופ' דן שניט ופרופ' רמי בנבנישתי שהטילו ספק ביכולתן של הרשויות המקומיות, במיוחד של החלשות שבהן, לתת מענה המשתווה לזה הניתן בפנימיות.

"יש גישה שהתפתחה בפנימיות שהלשכות לא מסוגלות להכיל את הקשיים של הילדים וזו תפיסה לא ממש משוללת יסוד... החששות היו שילדים שחוזרים הביתה מהפנימייה לא יוכלו

לקבל בקהילה מה שקיבלו בפנימייה. במקרה הטוב הילד יהיה חלק מקבוצה של ילדים שיהנו ממה שהוא קיבל בפנימייה כבודד".

אנשי המטה טענו שהפנימיות לא תפסו את עצמן כנותנות שירות הנמצא על רצף של שירותים, אלא כאחראיות הבלעדיות על הילדים. במובן זה, הוצאת הילדים לקהילה נתפסה כמו הוצאתם מהבית, שהרי הפנימייה, היא ביתם של הילדים.

"היה צריך לעשות גם שינוי תפיסה של הפנימיות... הם הרגישו שיש להם מנדט על הילדים "גידלנו אותם" ואתם לוקחים אותם לקהילה".

(2) שיקולי תועלת

חלק מאנשי המטה סברו שמאחורי הטעונוים האידאולוגיים לכאורה של הפנימיות עומדים שיקולי תועלת. גם אם אין הדבר כך, קיימת הסכמה בקרב אנשי המטה שהתנגדותן של הפנימיות נבעה גם ממניעים מעין אלו. עד הפעלת הניסוי "קהילה 2000" והתוכנית "עם הפנים לקהילה" נועד תקציב המכסות למימון שהייתם של ילדים בסיכון במסגרות חוץ ביתיות – פנימיות או אומנה. תקציב זה היה מובטח, מאחר שהוא הוגדר על ידי משרד האוצר כתקציב קשיח שבו לא מקצצים. כך שהמערכת הפנימייתית פעלה על קרקע מוצקה למדי מבחינת המקורות הכלכליים לפעילותה. על רקע זה ראו הפנימיות בתוכנית "עם הפנים לקהילה" איום על עצם קיומן, ולכן היא עוררה את התנגדותן. מאחר שכל פנימייה זקוקה למספר מסוים של ילדים בשנה כדי להמשיך ולפעול הרי שהמרת המכסות והקטנת מספר הילדים המופנים לפנימיות חינוכיות עלולות להביא לסגירת חלק מהן עקב מחסור במימון. חלק מאנשי המטה חששו שהמערכת החוץ ביתית לא תוכל להמשיך ולשמש כמענה אלא תקרוס כתוצאה מהתוכנית החדשה.

"זו התנגדות המבוססת על ראייה פרופסיונלית כלכלית, אם הטיפול המוסדי יפחת, למוסדות יהיה פחות כסף, יש אנשים שיצטרכו לשנות כיוון".

(3) התארגנות פוליטית

כדי להשפיע על אנשי המקצוע ועל דעת הקהל תרגמו הפנימיות את התנגדותן ל"עם הפנים לקהילה" למאבק פוליטי. במסגרתו הן הציגו את הפנימיות כמענה הנכון לצורכי הילד.

"הייתה התנגדות של הפנימיות, הפעילו לחץ פוליטי – מה עושים להם, פוגעים בילדים. הם כיסו את זה במאבק אידאולוגי, בחשש לילדים".

אנשי המטה ציינו שהעמותות "המועצה לילד החוסה" ו"המועצה לשלום הילד" היו הגורמים הבולטים שהתנגדו להמרת המכסות. העמותות הדגישו את חששן משינוי סדר העדיפות, המתבטא בהמרת מכסות לטובת פיתוח שירותים בקהילה.

בנוסף לכך קיוו העמותות והפנימיות שחבר הכנסת רן כהן יצליח להעביר את הצעת החוק שלו. לדבריו, הוא הגיש את הצעת החוק בעקבות פנייתה של המועצה לילד החוסה לפני הפעלתה של "עם הפנים לקהילה".

(4) המצב בפועל – הפנימיות מלאות

אנשי המטה היו תמימי דעים ש"עם הפנים לקהילה", כולל המרת המכסות, לא פגעה בפנימיות. הפנימיות השיקומיות, הטיפוליות והפוסט אשפוזיות, כמו גם פנימיות היום, מלאות, ולחלקן אף יש רשימות המתנה. הסיבות למצב זה, על פי אנשי המטה, מפורטות להלן:

- ♦ לילדים שמגיעים לפנימיות השיקומיות, הטיפוליות והפוסט אשפוזיות אין מענה מתאים בקהילה או שעקב צורכיהם המורכבים הם לא הצליחו להשתלב בה. מבחינה זאת, התוכניות שפותחו במסגרת התוכנית "עם הפנים לקהילה" מתאימות יותר לילדים עם בעיות קלות יחסית.
- ♦ המגמה להשאיר את הילד ככל האפשר בקהילה חושפת אותו בין היתר להתמודדות רגשית לא פשוטה. לפעמים הוא נזקק בעקבות זאת לטיפול רב מקצועי, ובסופו של דבר להוצאה מהבית.
- ♦ יש גידול מתמשך במספר הילדים בסיכון. חלק מהם מטופלים בקהילה אך רבים אחרים עדיין נזקקים לטיפול החוץ ביתי.
- ♦ המרת המכסות מוגבלת יחסית למספרם הכולל של הילדים בסיכון.
- ♦ התאמתן של הפנימיות לשינוי – מה שאפשר להן "לשמור" על מספר ילדים זהה או אף להגדילו (כפי שיפורט בסעיף הבא).

בפנימיות החינוכיות ובפנימיות המיועדות לגיל הרך התפוסה הייתה חלקית. זאת גם לאור המגמה של פיתוח שירותים לילדים בגיל הרך במסגרת הקהילה, כמו מעון רב תכליתי, וכן לאור המדיניות המכוונת של השירות לילד ולנוער לכוון ילדים בגיל הרך שנוקקים להוצאה מהבית לשירותי אומנה, שהיקפם גדל מאוד בשנים האחרונות.

(5) תהליכי התאמה של הפנימיות לשינויים החלים בסביבה החיצונית

כאשר התוכנית "עם הפנים לקהילה" הפכה לעובדה מוגמרת, נחלש המאבק הפוליטי וחלק מהפנימיות התאימו עצמן לצרכים המשתנים בסביבה. אנשי המטה תיארו מספר שינויים בולטים:

- ♦ **ניסיונות לשינוי הסטטוס של הפנימייה** – מעבר מפנימייה שיקומית לפנימייה טיפולית או מפנימייה טיפולית לפוסט אשפוזית. לביצוע שינוי זה נדרש היתר ממשד הרווחה, היתר שלא כל פנימייה קיבלה. אנשי המטה סברו שזו אסטרטגיה נכונה ושהביקוש למסגרות טיפוליות ימשיך לעלות.
- ♦ **יציאה לקהילה** – חלק מהפנימיות הציעו לספק את השירותים שנבנו בקהילה מתקציב המרת המכסות, מאחר שאלה שירותים שברוב המקרים הופרטו לגורמים חיצוניים. התוכניות שהוצעו לא תמיד התקבלו על ידי הרשות המקומית והמפקחים. לכן לדעת חלק מאנשי המטה אסטרטגיה זו לא הוכיחה את עצמה.
- ♦ **שינוי היחס ללשכה לשירותים חברתיים** – אנשי המטה הצביעו על שינוי הקשר של הפנימייה עם העובד/ת הסוציאלית בלשכה, חיזוק הקשר עם הורי הילד ושיתוף פעולה בהכנת הילד לחזרה הביתה. השינוי היה גם ביוזמת הלשכות לשירותים חברתיים וגם בשל הרצון של הפנימיות לרצות אותם כדי לקבל ילדים נוספים.

"המעורבות של הקהילה עם הפנימייה הייתה חדשה להם. הם לא היו רגילים לזה שמחלקה תכנס ותגיד להם בואו נעשה חלוקת תפקידים".

♦ **הגברת התחרותיות** - הגדלת מאמצי השיווק ופנייה אישית לגורמים היכולים לסייע בהפניית ילדים, למשל, למפקחים של משרד הרווחה האחראיים לפקח על הפנימייה. במקביל נעשה מאמץ להתמקצעות רבה יותר ופיתוח תוכניות בתוך הפנימייה במטרה להצביע על יתרונות החינוך הפנימייתי. אנשי המטה ציינו לטובה את התחרות שנוצרה וציפו שתשאיר רק את הפנימיות הטובות בשוק, כך שהתמקצעות הפנימיות תוארה כאחת התוצאות החיוביות של התוכנית "עם הפנים לקהילה". "מה שקרה שפנימיות טובות שלחו אליהם ילדים, פנימיות לא טובות לא שלחו אליהם ילדים, אצלנו במחוז ברוב הפנימיות מספר הילדים עלה".

♦ **מלחמה על כל ילד** - הגמשת התנאים לקבלת ילדים לפנימייה, קבלת כל הילדים המופנים ובמקביל ניסיון לשמור על הילדים הקיימים. "הפנימיות התחילו להילחם על הילדים, היו מקרים ששלחו לאבחונים להראות שהילד צריך טיפול אף על פי שלא קיבל טיפול קודם לכן. מצד שני הפנימיות הפכו להיות פחות בררניות ומוכנות לקבל כל ילד".

לסיכום, המרת המכסות נתפסה כהיבט החדשני שבתוכנית "עם הפנים לקהילה" ואחד מהמאפיינים העיקריים שלה, נוסף לביזור. כמו הביזור, גם זו הייתה החלטה שנקבעה "מלמעלה למטה", והדעות לגביה חלוקות. ההתנגדות הפנימיות מובנת לחלוטין על רקע החשש מאובדן משאבים. זו מלחמת הישרדות, שבה לפנימיות יש מה להפסיד בעקבות פיתוח שירותים בקהילה. בהקשר זה מעניינת תגובתן המתבטאת בתהליכי התאמה לתמורה המתחוללת בגין התוכנית החדשה שעיקרה התמקצעות והידוק הקשר עם הגורמים הקהילתיים, הילדים ומשפחותיהם.

4. תיאור עבודת המטה וקואליציות מרכזיות

א. תיאור שלב היגוי וייזום התוכנית

מנהיגות מעצבת

התוכנית "עם הפנים לקהילה" התאפיינה במנהיגות ובהנהגה חזקה. מוטי וינטר, ראש השירות לילד ונוער, תואר כמנהיג הבלתי מעורער של התוכנית שסחף בחזונו את אנשי המקצוע. הוא נטע ביטחון בקרב אנשי המקצוע ביכולתם "להפוך את התמונה", כך שהבלתי אפשרי יהפוך לאפשרי. דגם זה של מנהיגות נקרא בספרות "מנהיגות מעצבת" (Transformational Leadership). במובן זה התוכנית "עם הפנים לקהילה" הייתה "הצגת יחיד" של מוטי וינטר, אשר הניע את אנשיו ואנשי מקצוע נוספים באמצעות הכריזמה האישית שלו ובאמצעות יכולתו לגרום להם להתלהב. הרבה בזכות תכונות אלו, החזון של התוכנית "עם הפנים לקהילה" הצליח לחלחל לכל הרמות בארגון, ובארגונים נוספים.

"המטה שלנו מובל באמצעות המוביל מוטי וינטר ומפקחת קהילה דינה שלום שעובדת קשה מאוד. יש צירוף נדיר של חריצות וחוכמה שהביא את" ספר הפרויקט", אנשים הם קצת כמו עדר, הולכים אחרי מי שכובש ומוביל אותם".

תוכנית מקצועית ולא פוליטית

בשלב הראשון של היגוי וייזום התוכנית נערכו דיונים על מהות התוכנית בלשכת שר הרווחה (דאז) ח"כ זבולון אורלב ומנכ"ל משרדו מר דב גולדברגר. שניהם דגלו בחזון הקהילתי ובאידיאולוגיה שאין להוציא ילדים מהבית על רקע חברתי-כלכלי. בשלב זה תוכנן להתחיל בתהליך אטי ולהדגש את ההיבטים המקצועיים. דובר על שילוב זרועות של מספר משרדי ממשלה שהבולטים בהם הם משרד הרווחה, משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד החינוך. הכוונה הייתה להגיע לקונצנזוס רחב של תמיכה מקצועית בחזון התוכנית ועל כן נעשתה פנייה בלתי פורמלית להצגת החזון בפני גורמים שונים במשרד ובאקדמיה.

"רצינו שככל האפשר רבים יותר ירגישו שותפים למהלך. החלטנו לא להכריז על רפורמות דרמטיות שמזמינות התנגדות אלא לעשות מהלך שיהיה ככל האפשר מקצועי ולא פוליטי. לכן גם הועמד בראש הנושא מנכ"ל משרד הרווחה ולא השר".

בניית קואליציות בין ארגוניות

בשלב ההיגוי והייזום נבנו קואליציות בין ארגוניות חשובות שהיוו תשתית לתוכנית כולה. הבולטות בהן היו הקואליציות עם משרד האוצר, עם מכון ברוקדייל ועם עמותת אשלים.

(1) הקואליציה עם משרד האוצר

הקואליציה עם משרד האוצר נוצרה ראשונה ועליה היו בנויים יסודות התוכנית. מדובר בהישג מרשים, מאחר שבעבר לא הצליחו להגיע להסכם דומה עם האוצר. יצירת הסכם כזה לוותה בחשש ובחוסר אמון כבד מצד אנשי המקצוע בשטח (רשויות מקומיות ומפקחים) אשר לא האמינו שאכן יושג ההסכם.

אנשי משרד האוצר הדגישו שאינם מתיימרים להתייחס לצד המקצועי של התוכנית ושהאחריות בנושא זה היא במלואה של משרד הרווחה. הם ציינו את אישיותו ואת יושרו המקצועי של מוטי וינטר ששימשו ערובה לאחריות זו. אנשי משרד האוצר הסתמכו על הידע המקצועי ועבודת המטה שנעשתה במשרד הרווחה והתרכזו בהיבט הכלכלי של התוכנית. הם תמכו בתוכנית מפני שמבחינתם לא הייתה "חשיפה תקציבית" ודרישה למשאבים נוספים אלא רק שינוי סדר עדיפויות פנימי. ניתנה התחייבות מצידם לא לקצץ בכספי ההמרה, וההסכם אתם נחתם ונקבע למשך שלוש שנים. "לא היו הרבה פעמים שמשרד האוצר משתף פעולה עם משרדים אחרים, זהו מקרה יוצא דופן של שיתוף פעולה בין משרדים של הממשלה... אנחנו לא מתיימרים לתת תשובות מקצועיות לילד ולמענים שלו. השיקולים היו של משרד הרווחה, אחרי שהוא שקל. אנחנו לא מפקפקים בשיקול המקצועי. אנחנו בוחנים אם זה מסתדר עם הרציונל הכלכלי".

(2) הקואליציה עם מכון ברוקדייל ועם עמותת אשלים

הקואליציה הבולטת השנייה הייתה עם מכון ברוקדייל ועם עמותת אשלים. מכון ברוקדייל סיפק תשתית מחקרית, ידע מקצועי ופיתוח כלים, שנרכש בין היתר בניסוי "קהילה 2000". עמותת אשלים סיפקה את המשאבים ואת הארגון המפעיל עבור ההכשרה המקצועית לעובדים הסוציאליים בלשכות

לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. ההישענות על מכון ברוקדייל כסמכות מקצועית בלעדית בנושא התאורטי הייתה בולטת מאוד.

בשלב זה של התוכנית התבטאו מאפייניהם הייחודיים של מכון ברוקדייל ושל אשלים כארגונים גמישים שמתאימים לצורכי הלקוח לעומת אופיו של המגזר הציבורי המאופיין בבירוקרטיה, בפורמליות ובחוסר גמישות. ביטוי לכך ניתן בהזרמת המשאבים על ידי ארגונים אלה בתחילת דרכה של התוכנית - משאבים אשר אפשרו את הפצתה ברמה ארצית. אין ספק שהשותפות עם מכון ברוקדייל ואשלים הייתה משמעותית מאוד לקידום התוכנית ועבודתם זכתה להערכה רבה בקרב אנשי המקצוע.

"לא יכולתי ליצור תוכניות בלי הצוות קל התנועה של ברוקדייל שסייע בשלב הזה עדיין בצורה בלתי פורמלית. התייחסנו אליהם כשותפים, ויותר מאוחר הצטרפו גם אשלים - הם עזרו בתקציבי ביניים שזה מאוד חשוב לתוכנית כזו בלי שום סיוע מהמשרד".

עבודה "מלמעלה למטה"

שלב היגוי ועיצוב התוכנית התאפיין בעבודת צוות של מספר מצומצם של אנשי מקצוע, בהם מנהל השירות לילד ונוער, שר הרווחה, מנכ"ל משרד הרווחה, האחראי על התקציבים במשרד הרווחה והנהלת מכון ברוקדייל.

מוטי וינטר מנהל השירות לילד ונוער הוביל את השלב הזה "מלמעלה למטה", ללא שיתוף של אנשי מקצוע נוספים. הדיונים שהתקיימו עם אנשי מקצוע אחרים נועדו לגייס תמיכה בחזון התוכנית אך לא להשפיע על עיצובה. דיונים כאלו התקיימו למשל עם נציגי האקדמיה, עם נציגי תחומים שונים במשרד הרווחה ובשלב מאוחר יותר עם נציגי הרשויות המקומיות ועם אנשי הפנימיות.

גם העבודה עם אגף תקציבים של משרד הרווחה ועם היחידה לארגון ומנהל ברשויות המקומיות נעשתה באופן מתואם. התשתיות התפעוליות נבנו כמו שינוי קודים ותקציבים, בניית תעריפים והתאמה של מערכות המחשוב לצרכים החדשים.

"הייתה עבודת הכנה רצינית, הושקעה כאן עבודה רבה ולזכותו של מוטי שהוא בעל יכולת להנהיג אנשים והעבודה שלו עם מספר מצומצם של אנשים יוצא מן הכלל לטובה".

ב. תיאור שלבי ביצוע התוכנית

התוכנית נכנסה לשלב הביצוע עם פרסום חוזר מנכ"ל בפברואר 2004, ובעקבותיו הפצת ספר הפרויקט הראשון ביוני 2004.

שלב הביצוע התאפיין בהכנסת גורמים נוספים לתמונה, כדי שיהיה ניתן לבצע את התוכנית. לשלב זה היו מספר מאפיינים בולטים

(1) מנהיגות משימתית

כאשר התוכנית עברה משלב ההיגוי והייזום לשלב הביצוע, התעוררו שאלות רבות שנדרש להן פתרון. בשלב זה, מפקחת קהילה ארצית של השירות לילד ונוער נעשתה דמות מפתח. היא תוארה על ידי המרואיינים כאנטי תזה למנהל השירות: לדעתם, הוא מתמקד באנשים, והיא - במשימה (Task Oriented). מיקוד זה היה חשוב מאוד בשלב זה של התוכנית שדרש התייחסות לפרטים הקטנים ולביצוע המשימות הרבות. היא ניהלה את הוצאת ספר הפרויקט ששימש כמדריך המרכזי לאנשי מקצוע המפעילים את התוכנית. באותה עת ניסתה לפשט את המשימות המורכבות של התנעת התוכנית ומניעת עיכובים בהפצתה:

"שהתהליך לאי יתקע בגלל כל מיני דברים שהם לא "עבודה סוציאלית" כמו טכניקה, מחשוב, ומה שדינה שלום קוראת התומכים – שאלה יעבדו הכי טוב והכי זריז שיש".

(2) שיתוף גורמים בין ארגוניים

בתחילת התוכנית התקיימו ישיבות שבועיות ובהן הוצגה התוכנית לכל הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה. הישיבות היו של הנהלת השירות לילד ונוער ואליהן הוזמנו רכזי קהילה ומפקחי קהילה אך גם נציגי ענפים אחרים במשרד, כמו, למשל, מדור פרט ומשפחה, והיחידה לארגון ומנהל ברשויות המקומיות.

במסגרת זו, התוכנית הוצגה כפי שנבנתה בשלב הקודם והוצגו עקרונותיה ולוח הזמנים המיועד. הדיונים בישיבות הללו תוארו דיונים שבאו "לברך על הקיים" יותר מאשר לשנותו.

בשלב זה הושלם השינוי של הקודים והתקציבים וכן של בניית תעריפים לתוכניות החדשות כמו גם התאמה של מערכות המחשוב לצרכים החדשים. נערכו דיונים רבים על אופי התוכניות שייבנו בקהילה כתחליף לטיפול במסגרות החוץ ביתיות. אלו שולבו בספר הפרויקט, ששימש כספר הדרכה לנוהלי התוכנית והופץ לכל הנוגעים בדבר.

במקביל לישיבות הללו נערכו ישיבות פנימיות בארבעת המחוזות השונים שבחלקם התנהלו ויכוחים סוערים לגבי אופי התוכנית ועיצובה. לדברי חלק מאנשי המטה, הטענות, ההרהורים וההצעות נותרו ברמת השטח ולא באו לידי ביטוי בעיצוב התוכנית.

"ברגע שהייתה ההחלטה על התוכנית "עם הפנים לקהילה", התיישרו לפי ההחלטה. עבודת המטה עסקה במיקרו ולא במקרו".

(3) מימוש הביזור – הסברה וגיוס תמיכה בשטח

שלב הביצוע התאפיין בתהליך מהיר ומאורגן של הטמעת התוכנית בשטח. במסגרת זו נעשתה עבודת שטח חשובה של הסברת עיקרי התוכנית על ידי השירות לילד ונוער בכל המחוזות.

נערכו ארבעה ימי עיון (אחד בכל מחוז) למנהלי הלשכות לשירותים חברתיים ולמנהלי הפנימיות בנוכחות מנהל השירות לילד ונוער ומפקחת ארצית של השירות לילד ונוער. בימי העיון הוסברו עיקרי

התוכנית ברמה המעשית וניתן מענה לשאלות ולחששות שהועלו. בנוסף לכך בכל מחוז הייתה התארגנות פנימית שכללה עבודת צוות מאומצת של ישיבות פנימיות עם גורמים שונים במחוז. בהמשך נעשתה העבודה של כל מפקח מול הלשכות לשירותים חברתיים שבתחום אחריותו. עבודה זו כללה כשש פגישות עם עובדי הלשכה ופגישות אישיות עם בעלי תפקידים מרכזיים כמו הגזברים בלשכות והחשבים. המרואיינים תיארו את עבודת המטה בשלב זה כחשובה וכדורשת משאבים רבים, זמן ותשומת לב. העבודה על התוכנית הועברה לראש סדר העדיפויות ודחתה פיתוח של נושאים אחרים. "הגזברים היו חשובים כדי לרכוש הסכמה שלהם, לתאם את העבודה עם מנהל הלשכה. הגזברים בכל המחלקות היו צריכים לדעת על התוכנית ולחתום על הטופס כי יש כאן כסף שהם עומדים לקבל".

(4) קואליציות חוץ ארגוניות – בנייה "מלמטה למעלה"

ככל ששלב הביצוע התקדם, כך בלטו יותר הקואליציות שנבנו מ"למטה למעלה" ושביטאו יוזמה והתארגנויות מקומיות. בכך התבטא אחד מיתרונות תהליך הביזור המעודד התארגנויות כאלו, כמו גם יצירת שיתוף פעולה בין ארגוני ברמה המקומית. דוגמה בולטת הן קואליציות מקומיות שנבנו עם אגפי החינוך, עם השירות הפסיכולוגי ובריאות הציבור על בסיס יישובי, בהסתמכות על אמון הדדי או על קשרים אישיים. נראה כי שיתוף הפעולה ברמה המקומית היה יעיל וטוב יותר מאשר זה שהיה ברמה המטה של משרד הרווחה ומשרד החינוך.

אולם, לעומת יישובים שבהם נוצרו קואליציות ושיתוף פעולה היו גם כאלו שבהם לא נוצרה מערכת יחסים זו. העדר שיתוף הפעולה במקומות אלה יצר מצב שבו ילדים חזרו מהפנימייה ולא נקלטו בזמן במסגרות חינוכיות (יש לציין כי חוסר קליטת הילדים במסגרות חינוך נבע בחלקו גם מכך שהיו ילדים שעזבו את הפנימיות וחזרו לקהילה ביוזמתם). לחלופין, בעיית הקליטה בבית הספר הייתה זרז לחזרה לפנימייה או להישארות בה.

"אין תמיד הלימה בין משרד הרווחה למשרד החינוך – אנחנו תכננו להוציא ילד הביתה, הוא למד בפנימייה עם בעיות התנהגות קשות והיה צריך להיקלט בבית ספר וזה לא פשוט".

(5) שימוש בתוכניות מסורתיות על פי המדיניות הרשמית של משרד הרווחה בתוכנית "עם הפנים לקהילה" לכל תוכנית שפותחה נדרשו אישור ממפקח הקהילה האחראי על היישוב והגדרה מתאימה של תעריפים ונהלים.

ההנחה הייתה שיהיה קל יותר ליישם תוכניות מוכרות, שאותן מפעילים במשך שנים רבות, שלצורך הפעלתן לא תידרש הכשרה מיוחדת ושעדיין הן "תספקנה את הסחורה". בנוסף לכך מבחינה מעשית, בנייה של תוכניות חדשות דרשה ממשרד הרווחה התארגנות מקיפה של בניית תעריפים ונהלים, לעומת תוכניות מוכרות שבהן נדרש פחות מאמץ. עם זאת, נעשה מאמץ לתמחר ולכלול בספר הפרויקט גם תוכניות חדשות שפותחו ברמה מקומית ובעיקר מודלים חדשים שנוסו בעשור האחרון.

זו מדיניות שהוכתבה "מלמעלה למטה" ולכן נשמרו התוכניות המסורתיות, כמו מועדוניות, משפחתונים ועבודה קבוצתית ונוצרו רק מעט יוזמות חדשות. אנשי המקצוע בשדה קיבלו את מדיניות המשרד כדי להבטיח את העברת המשאבים אליהם. בנוסף לכך הם העדיפו להיצמד למוכר ולידוע.

"הניסיון של המטה היה טוב. לא היו הרבה חומרים חדשים שמוצפים מהשטח. הפרויקטים שניבנו ברשויות היו בעיקר פרויקטים שניבנו על ידי המטה – רוב החומר והמודלים שהצענו היוו את הבסיס לשלל ההצעות".

5. הערכה ביקורתית על עבודת המטה

א. שיתוף מקצועי

בחלק זה נתאר את מידת השיתוף המקצועי בין הנהלת משרד הרווחה לאנשי המקצוע בשטח ובין משרדי הממשלה השונים כפי שתיארו אותה אנשי המטה.

אי שיתוף מקצועי מלא במשרד הרווחה

במשרד הרווחה היו שתי קבוצות מקצועיות עיקריות שראו את עצמן מחוץ לתוכנית, על אף עיסוקן באוכלוסיית היעד של ילדים בסיכון ומשפחותיהן - פקידי הסעד ומדור פרט ומשפחה.

פקידי הסעד תוארו ככאלה אשר במסגרת תפקידם הם נדרשים להגן על "אוכלוסיית הקצה", כלומר על אותם ילדים שנשקפת להם סכנה ויש להגן עליהם באמצעות חוק הנוער.

בנוסף לכך, הם נתפסו כמייצגים את "הדרך הישנה", שבה החלופה של הוצאה חוץ ביתית היא המועדפת. במילים אחרות, הם נתפסו כפחות מדי "קהילתיים".

אנשי המקצוע סברו שהם הקבוצה המקצועית המשמעותית ביותר לקביעת עתידם של ילדים בסיכון ושהם היו צריכים להיות מעורבים יותר בתוכנית. מעבר לכך, ניכר היה שאי שיתופם היה מובנה ובא "מלמעלה", מהמטה. הדבר נגד את התפיסה המקצועית בשטח שבו רכזי ומפקחי הקהילה ראו בפקידי הסעד כחלק חשוב במערך התכנון וההחלטות לגבי הילדים.

"אני חושב שחוק נוער היה בחוץ לגמרי, וזו טעות פטאלית, זה מתנגש עם המציאות בשטח שבחוק נוער הם מאוד מעורבים, הם בפועל בוועדות החלטה עם הילדים ומתרחש משהו לצידם ולא משתפים אותם".

השירות לרווחת הפרט והמשפחה הוא האחראי על תוכניות רבות בקהילה לילדים ולמשפחותיהם, כמו רכזי קשר ותוכנית "דרור". אתו לא הבשיל שיתוף פעולה על אף הרצון ההדדי ליצור שיתוף כזה. עיקרי המחלוקת נסבו על היבטיה הכלכליים של התוכנית. הנהלת השירות חשבה שהשותפות צריכה לכלול גם את פירותיה הכלכליים של התוכנית, קרי כספי ההמרה של המכסות, שיועברו בחלקם היחסי לתוכניות שבאחריות השירות לרווחת הפרט והמשפחה. על רקע זה התגלעו חילוקי דעות והנהלת השירות לא ראתה עצמה כשותפה בהיגוי התוכנית, בייזומה ובביצועה.

"בשירות של ילד ונוער של משרד הרווחה לא היו מספיק שיתופי פעולה. היו בשוליים, קצת שיתופי פעולה עם פקידי סעד, לא עשינו build in אתם מהתחלה. פה ושם עם פרט ומשפחה על

בסיס פרטני אישי ולא משהו מובנה שבא מלמעלה – זה חלק שלוקה בחסר בתוכנית "עם הפנים לקהילה", זה היה צריך להיות יותר build in בתוכנית".

אי שיתוף אנשי השטח בעיצוב התוכנית

חלק מאנשי המקצוע אמרו שהדיונים שנערכו בשלב הביצוע היו דיונים פוליטיים ללא אפשרות להקשבה ולמימוש אמתי של הטיעונים וההערות שהעלו אנשי המקצוע בשטח.

אנשי המקצוע ראו באי שיתופם בשלב היגוי וביצוע התוכנית חוסר כבוד והערכה לדעותיהם המקצועיות מצד אחד ופגיעה באופי התוכנית עצמה מצד אחר. יש אפילו שתהו כיצד דווקא האמונים על הנושא הקהילתי התומך בשיתוף ובשותפות בחרו להסתגר בד' אמותיהם ולהימנע משיתוף פעולה של עמיתים למקצוע. במצב שנוצר הייתה אי הלימה בין דרישת המטה מאנשי השטח לעבוד בצוות וליצור שיתוף פעולה עם גורמים שונים כתנאי להצלחת התוכנית, לבין עבודת הצוות "בבית" (במשרד הרווחה) פנימה שלקתה בחסר.

בנוסף לכך נראה שהיו תפיסות מנוגדות לנושא השיתוף. בעוד שהמטה המרכזי (הנהלת השירות לילד ונוער) תפס את עצמו כמשתף ומקשיב לצורכי אנשי המקצוע;

"הקשבתו להתנגדויות ולמה שאמרו לנו ובסופו של דבר נתנו מענה לכל מה שאמרו לנו, לדוגמה בנינו קריטריונים שמי שנופל בהם לא חלה עליו חובת הארבע שנים". לא כך חשבו אנשי המקצוע בשטח. אלה הבינו את ההתייחסות אליהם כבאה "מלמעלה למטה", ללא התחשבות במקורות הידע העצומים הנרכשים בשטח כתוצאה מהקשר הישיר עם הלוקחות. "המטה של השירות של ילד ונוער לא עבד בעבודת צוות – עבדו בתור יחידים. זה שאנחנו ממלאים תכתיבים שבאו מלמעלה כלפי מטה, ואין התייחסות לחוק נוער זה גורם להתמרמרות ולתחושות אנטי שזו לא תוכנית שלנו".

מצב זה יצר התמרמרות ואף התנגדות פסיבית בחלק מהיישובים לתוכנית למרות ההסכמה הכללית על החזון והעקרונות.

ב. קושי ביצירת קואליציה עם משרד החינוך

בשלב היגוי התוכנית וייזומה וגם בהמשך נעשה מאמץ ליצור קואליציה עם משרד החינוך, קואליציה שנתפסה כחשובה במיוחד משלוש סיבות עיקריות:

- ♦ יצירת הזדמנות לאיגום תקציבים בתוכניות המפותחות בקהילה.
- ♦ הגדלת האפשרות לשלב את הילדים החוזרים מהפנימיות במסגרת חינוכית מתאימה.
- ♦ חיזוק התמיכה בבתי הספר לילדים בסיכון הנשארים במסגרת הקהילה כדי שלא ייפלטו ממערכת החינוך.

כך שהייתה הסכמה כללית שיש לקדם את השותפות עם משרד החינוך, אך הדבר לא יצא לפועל. בעיקר עקב חוסר ארגון מתאים של מנהלי התוכנית וכן בגין שיקולים כלכליים. אחת הטענות שהועלו הייתה שמשרד החינוך דרש חלק מהכסף של המרת המכסות, והאחראיים לתוכנית לא היו מוכנים לכך.

"לא נעשו קואליציות בזמן. למשל, עם משרד החינוך, הפרטנר האולטימטיבי. מוטי מכיר את הפרטנר הזה של החינוך, פרטנר קשה, לא קל, אבל לא יתכן שיעבדו במקביל. רק עכשיו בקיץ האחרון התחילה עבודה של מפקחי שירות ילד ונוער ומפקחי משרד החינוך".

רק לקראת שנת 2006, כלומר בשנה השלישית להפעלת התוכנית, החלה להיווצר שותפות ראשונית והתקיימו דיונים משותפים בנושא.

ג. אי מתן מענים מספיקים לקשיים שמקורם השינוי הארגוני

שינוי בתפקיד הפיקוח

תפקיד הפיקוח השתנה שינוי משמעותי בעקבות הפעלת התוכנית "עם הפנים לקהילה". המפקחים היו החוליה המקשרת בין המטה המרכזי לשטח והם אלו שנדרשו להטמיע את התוכנית ולדאוג לביצועה ביישובים שעליהם הם אחראיים. בנוסף לכך, הרחיבה התוכנית את מערך הדרישות מהם והעצימה אותם. המפקחים הם האחראיים לאשר את המרת המכסות, את הפנייה לאישור עבור מקרים חריגים, את התוכניות שתוכננו עבור הילדים במסגרת הלשכה לשירותים חברתיים וכן שימשו כמתווכים בין הלשכה לשירותים חברתיים ולהנהלת המשרד בכל הנוגע להעברת הנתונים הנדרשים ומילוי הטפסים המתאימים. ריבוי תפקידים זה הטיל עומס נוסף על תפקידיהם של רכזי השירות ומפקחי הקהילה ואמנם נלוותה לו תחושת העצמה אך גם תחושות נוספות של עומס ושל מתח בין תפקידים. בנוסף לכך, לוח הזמנים שנקבע, והעקרונות שנקבעו "מלמעלה" לא תמיד התאימו לצורכי השטח. המפקח נדרש להתמודד עם דרישות ההנהלה מצד אחד ועם התסכולים בשטח מצד אחר, מצב זה תרם להעלאת המתח והקונפליקט הבין תפקידי. נראה כי במסגרת עבודת המטה לא ניתנה תשומת לב מספקת לסוגיות אלו, ויש מקום לחזק את התמיכה וההדרכה המקצועית הניתנת.

"מבחינתנו המפקחים אנחנו במעמד לא נעים. המנכ"ל מוציא חוזרים, אבל מי שנמצא בקשר עם המנהלים של שירותים חברתיים הם אנחנו. במשרד לפעמים לא מבינים שצריכים לשמור אותנו כדי שנוכל להמשיך לעבוד עם המחלקות האלו".

שינוי בנהלים ובכלים

התוכנית "עם הפנים לקהילה" דרשה התארגנות ושינויים ארגוניים לא מבוטלים כמו הדרישה לעבוד לפי נתונים, כלים ונהלים חדשים. השינוי נחוה כשינוי מ"למעלה למטה" ומעבר לקשיים הטכניים היה גם קושי להתמודד עם השינוי הארגוני.

גם בשנה השלישית להפעלת התוכנית היו לשכות לשירותים חברתיים שלא הגישו נתונים בזמן, לא מילאו את כל הטפסים ונדרשה עבודת מטה מאומצת לאיסוף כל החומר הנדרש. מטלה זו הייתה בעיקר של מפקחת קהילה ארצית של השירות לילד ולנוער, והיא גם זו ש"ספגה" הרבה מההתנגדויות שעלו.

במקביל, הועלו טיעונים מקצועיים לגבי איכות הנהלים והכלים והתאמתם לצרכים של הלשכות לשירותים חברתיים.

"כשאני רואה את החומר שדינה (מפקחת ארצית של השירות לילד ולנוער) כותבת אני שמה אותו בצד, אני לא מסוגלת לקרוא הוראות כל הזמן, יש פער בין מתן ההוראות ליכולת הביצוע בשטח... אם הייתי יכולה לחזור אחורה, לעשות אחרת. החומר שהצטבר כתוב בהיסטריה ובבהלה, אין התארגנות מתוכננת ומבוקרת. היה מהיר, היה לחוץ ונוצר דיסוננס".

ד. "החיפזון מהשטן"

לוח הזמנים שקבע המטה המרכזי תואר על ידי אנשי המקצוע כ"צפוף" וכדורש התארגנות מהירה. יש שחשבו כי המהירות שבה בוצעו הדברים עלולה לגבות מחיר ולהעלות את הסיכון בהפעלת התוכנית. הטענות העיקריות מפורטות להלן:

- ♦ לוח הזמנים לא מאפשר בדיקה לעומק של הנתונים של כל ילד.
- ♦ לא היה מספיק זמן לבדיקה לעומק של מצב הבית והמשפחה.
- ♦ על פי לוח הזמנים, קודם מחזירים את הילד לביתו ורק אז מתקבל התקציב ממנו ניתן לפתח שירותים בקהילה. מה שיוצר פער זמנים בו קשה לתת מענה לילד.
- ♦ הנהלים והכלים שפותחו אינם ברורים וניכר שפותחו במהירות ותוך כדי תנועה, מה שיוצר תחושה של עבודה לא מסודרת ופתרונות של "טלאי על טלאי".

"אחד הקשיים הייתה המהירות שהמחלקה הייתה צריכה למהר ולהחליט להמיר או לא להמיר ואם כן אז היא לא יכלה לקבל מכסות נוספות – הרבה קראו לזה הימור".

ה. מחסור בידע, ניהול מידע והכשרה

ביסוס תאורטי

התוכנית "עם הפנים לקהילה" נשענה בעיקר על הידע המקצועי שנאסף על ידי מכון ברוקדייל במסגרת ניסוי "קהילה 2000". למעט עבודה זו, לא נעשתה כל סקירת ספרות ולא נעשה כל שימוש בידע אמפירי מוכח. אנשי המקצוע במחוזות טענו שלא נחשפו לשום ידע מחקרי התומך או מתנגד לעיקרי התוכנית. הם קיבלו את ספר הפרויקט כמקור היחידי לגבי הרציונל בהפעלת התוכנית. חלק מהם סיפרו שציפו לקבל במסגרת התוכנית העשרה תאורטית רחבה יותר שתאפשר גם רקע לדיונים מקצועיים. במקומות מסוימים היו יחידים שיזמו וקראו חומר תאורטי בנושא, בדרך כלל בעקבות השתתפות במסגרת לימודים. היו מרואיינים שחשו כי העדר מסגרת תאורטית מובנית מעיד על חוסר מקצועיות מצד המטה המרכזי וזה גם פוגע בהערכתם המקצועית לתוכנית עצמה.

"היה את ספר הפרויקט, לא הייתה סקירת ספרות, שום דבר. מעבר לספר הפרויקט לא היה שום דבר שאני זוכרת. לא הייתה מקראה, לא היו דיונים אמיתיים, כל הדיונים היו פוליטיים".

הכשרה מקצועית ופיתוח כלים מקצועיים נוספים

התוכנית חידדה את הצורך בפיתוח כלים מקצועיים להערכת רמת הסיכון של הילדים, וכן מתן הכשרה מתאימה בנושא. זאת משום שבעקבות התוכנית העובדים הסוציאליים נדרשו לקבל החלטות

מורכבות הנוגעות לגורל הילד. ההכשרה המקצועית שניתנה במסגרת הפעילות של עמותת אשלים, תוארה כמבורכת, אך כלא מספיקה לכל הצרכים שהתעוררו בשטח.

"בתוכנית 'עם הפנים לקהילה' חסרה לי האקדמיה, חסרה לי ההכשרה, חסר לי אוניברסיטה שיהיו בני בית פה, שילמדו מהצלחות אבל גם שאני אכיר בטעויות שלי".

ניהול ידע ומידע

על אף השינוי המשמעותי והמבורך בעבודה לפי נתונים כפי שפורט בפרק הדין בביזור, נתגלו גם בעיות בתחום של ניהול ידע ומידע. המערכות שאתן עובדים העובדים הסוציאליים תוארו כמיושנות ובעייתיות. אנשי המקצוע דיווחו שבחלק גדול מהלשכות לשירותים חברתיים אין מחשבים, אין מכשירי פקס, אין יכולת לעבוד בתנאים נוחים ובוודאי שלא לעבד נתונים. גם במשרד הרווחה עצמו אין המערכות הנדרשות לתמיכה בתוכנית, וניתוח הנתונים הועבר לביצוע של מכוני ברוקדייל. התנאים הללו הקשו על אנשי המקצוע בתהליך איסוף הנתונים, עיבודם והשימוש בהם בהתאם לצורך. על אף ההתמקצעות שנעשתה בעקבות הפעלת התוכנית "עם הפנים לקהילה" המרואיינים סברו שעדיין קיים צורך בשיפור דרכי ניהול הידע והמידע. על כך הצביעה גם "ועדת שמיד" לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, שהגישה את המלצותיה בנושא.

"הרבה מהטפסים שפותרו מסורבלים, ארוכים. אנחנו עובדים עם המון תיקים ויש מעט זמן – זה צריך להיות עם מחשוב ומשהו קומפקטי. לדוגמה, ראינו שחסר כלי להעריך סיכון של הילד".

חלק שני: תהליך יישום המדיניות במחלקות

חלק זה של הדוח מתמקד בהערכת תהליך יישום המדיניות ברשויות המקומיות בישראל בשנים הראשונות ליישום (2004-2005), ובוחן כיצד התבצע תהליך יישום המדיניות על פי נקודות אלו:

- ♦ הפצת המדיניות והטמעתה
- ♦ ההתמודדות עם הסמכויות החדשות
- ♦ שותפות בין המחלקה לשירותים אחרים בקהילה בתהליך היישום

1. הפצת המדיניות והטמעתה

אחת ממטרות המחקר הייתה לתאר את תהליך הטמעת המדיניות ואת ההיערכות ליישומה במחלקות לשירותים חברתיים. לנושא חשיבות רבה מפני שמדובר במדיניות חדשה שהופצה במהירות מהמטה לשדה ודרשה שיתוף פעולה של כל הדרגים. פרק זה מתאר את תהליך היידוע והטמעת המדיניות במחלקות לשירותים חברתיים, משני היבטים:

- ♦ הפצה מרמת המטה למנהלי המחלקות
- ♦ הטמעה במחלקות

המידע בפרק זה מבוסס בעיקר על השאלון שהופנה למנהלי המחלקות, שאלון שהופנה לרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה ועל ראיונות עומק עם מנהלי מחלקות ועובדים סוציאליים בשש מחלקות.

א. הפצה - מרמת מטה למנהל מחלקה

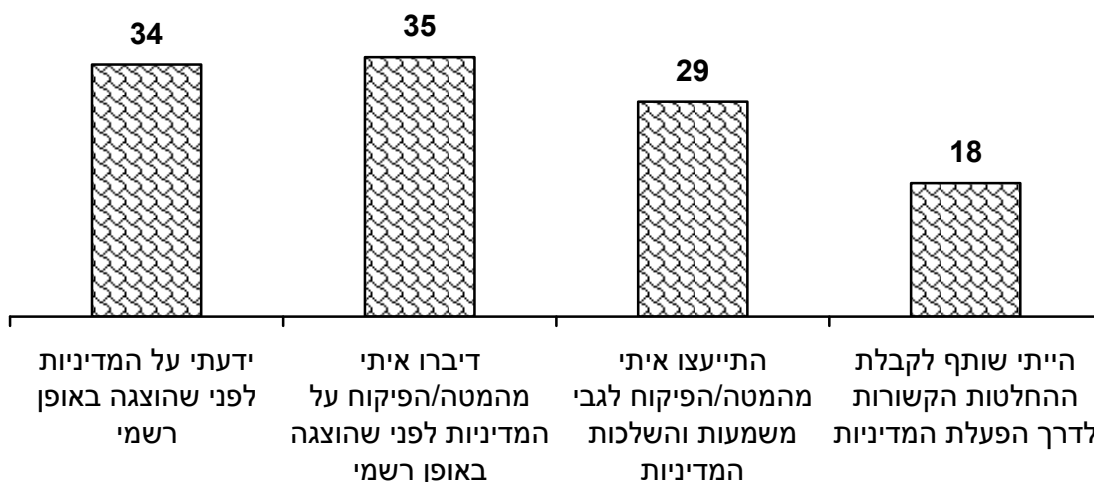
תחושת השיתוף בקבלת ההחלטות ובעיצוב/גיבוש המדיניות

הספרות המקצועית בתחום הארגון מצביעה על חשיבות התקשורת בין הדרגים הגבוהים לנמוכים להצלחת תהליכי שינוי בארגון. לואלר (Lawler, 1986) הוכיח כי השתתפות בעיצוב השינוי ובגיבוש יכולה להשפיע על המוטיבציה. במיוחד כאשר העובדים משתתפים בתהליכי קבלת החלטות בנוגע למטרות ולרמות הביצוע. הוא מסביר שכאשר העובדים שותפים בהחלטות על אופן הביצוע של משימות שונות הם מרגישים אחריות לביצוע המשימה. כתוצאה מכך, מתעוררת אצלם מוטיבציה לבצע את המשימה בצורה איכותית. תגמולים כהערכה עצמית, סיפוק עצמי ותחושת יכולת (competence) מתקשרים לביצוע איכותי של המשימה. מכאן ברור כי שיתוף מנהלי המחלקות בתהליך קבלת ההחלטות על התוכנית וגיבוש המדיניות הוא צעד חיוני בקבלת התוכנית והמוטיבציה ליישמה בהצלחה.

המנהלים במחלקות לשירותים חברתיים במדגם נשאלו על המידה שבה היו מעורבים בחשיבה ובהחלטות על המדיניות בטרם יצאה אל הפועל. השאלות נגעו לארבעה היבטים: ידיעה על הרעיון לשינוי המדיניות הקיימת עוד לפני שזו הוצגה באופן רשמי (המנהלים יכלו לשמוע על כך מגורמים שונים (גורמים ממטה ילד ונוער, קולגות, שיחות מסדרון), קבלת מידע על המדיניות באופן ישיר מגורם ממטה ילד ונוער בטרם הפעלתה/הטמעתה, מעורבות בהחלטות על עצם הפעלתה, מעורבות בקבלת ההחלטות על דרך הפעלת המדיניות (ר' תרשים 3). מעט יותר משליש מהמנהלים דיווחו שידעו על המדיניות בטרם הצגתה באופן רשמי; אחוז דומה דיווחו שגורם מהמטה/הפיקוח דיבר אתם על הנושא וכשליש חשו שהתייעצו עמם על עצם הפעלת המדיניות (משמעות המדיניות והשלכותיה). אחוז קטן יותר (כחמישית) חשו שותפים לעיצוב אופן הפעלת המדיניות. בסך הכול, מרבית המנהלים לא חשו שותפים להחלטה על המדיניות ורק חלק קטן חשו שותפים לעיצובה.

"מבחינתי כמנהלת, המדיניות 'הונחתה' עלינו. אמרו שיש כוונה לפרויקט חדש, והייתי שותפה ברמת הניהול הגבוהה. דב גולדברגר (מנכ"ל משרד הרווחה) היה קשוב למנהלים – היה אתו דיאלוג אבל המדיניות כבר הייתה מובנית. אחרי הדיאלוג, אמנם, נעשו מספר התאמות ושינויים. הדיאלוג כלל קשיים, התלבטויות פחדים, דעות, כולם הסכימו על המהות אבל היו שינויים קטנים".

תרשים 3: תחושת המעורבות של המנהלים (באחוזים)



התחושות שתוארו עלולות בקנה אחד עם הממצאים המובאים בחלקו הראשון של הדוח, שבו נמצא שגם ברמת המטה והפיקוח נטען כי דרגי השדה לא חשו ששותפו במידה הראויה בשלב העיצוב ובניית התוכנית. כמו כן, בעוד שהנהלת השירות לילד ולנוער תפסה עצמה כמשתפת ומקשיבה אנשי השטח לא חשו כך.

תמיכה/הכנה לשינוי

הכנת המחלקות ליישום המדיניות נעשתה במספר דרכים. אחת הדרכים הייתה הפצת נהלים הנוגעים להיבטים תקציביים ולהיבטים הקשורים להגבלת משך השהייה של ילדים מחוץ לבית⁴. 89% מהמנהלים ו-62% מהרכזים דיווחו שהנהלים היו ברורים להם במידה רבה או רבה מאוד.

רוב המנהלים ורוב הרכזים ציינו שהיה להם למי לפנות להבהרת המידע, רובם ציינו שהגורם שאליו פנו היה המפקח.

ממצאים אלו אינם עולים בקנה אחד עם דעתם של אנשי המטה שרואיינו (ראה חלק ראשון בדוח) ושטענו כי אנשי השדה חשים שהנהלים שפותחו לא היו ברורים וניכר שהם פותחו במהירות ו"תוך כדי תנועה". ייתכן שאנשי המטה שמעו אנשי שדה (קרוב לחמישית מהמנהלים ויותר משליש מהרכזים) שלהם הנהלים לא היו ברורים.

הכנת המחלקות ליישום המדיניות כללה גם הכשרה מטעם שירות ילד ונוער ואשלים במחוז (ר' לוח 2). מטרת ההכשרה הייתה לסייע לאנשי מפתח במחלקות להתמודד עם ההטמעה והיישום של המדיניות החדשה, הן בתחום תהליך תכנון המענים הטיפוליים ביישוב והן ברמת ההתערבות המקצועית בטיפול בילדים ובהוריהם ומכאן חשיבותה.

⁴ השירות לילד ולנוער הוציא בשנה הראשונה להפעלת התוכנית "ספר פרויקט" ובו תיאור הנהלים הקשורים להפעלת המדיניות ותיאור תוכניות לילדים ולהורים בקהילה שניתן לפתח מכספי ההמרה.

ביותר ממחצית המחלקות מנהל או רכז עברו הכשרה זו. בנוסף לכך, כרבע מהמנהלים או הרכזים עברו הכשרה במסגרת מפגש קבוצתי עם המפקח.

לוח 2: מנהלים/רכזים שעברו הכשרות (באחוזים)*

N=108	
40	מנהל עבר הכשרה מטעם שירות ילד ונוער ואשלים במחוז
30	רכז עבר הכשרה מטעם שירות ילד ונוער ואשלים במחוז
59	מנהל או רכז עברו הכשרה מטעם שירות ילד ונוער ואשלים במחוז
23	מנהל או רכז עברו הכשרה במסגרת מפגש קבוצתי עם המפקח
	סה"כ, מנהל או רכז עברו הכשרה כלשהי (מטעם שירות ילד ונוער, מפגש קבוצתי עם מפקח או/ו הכשרה אחרת)
88	

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100%. הניתוח מציג את תפיסת המנהלים. בחלק מהמחלקות המנהלים הם הרכזים.

כמו כן, נערכו ימי עיון, התבצעה עבודה במחוז מול גורמים שונים ועבודה של כל מפקח מול המחלקות שבתחום אחריותו. 62% מהמנהלים דיווחו שהייתה הכנה מספקת (במידה רבה/רבה מאוד) לשינוי מרמת המטה. ביישובים ערביים דיווחו 45% מהמנהלים על כך שהייתה הכנה מספקת לשינוי מרמת המטה לעומת 68% בשאר היישובים. גם מתוך הממצאים שעלו בחלק הראשון של הדוח עולה כי אף על פי שההכשרה הייתה מבורכת, היא לא ענתה על כל הצרכים שהתעוררו בשטח.

תגובות המנהלים והרכזים

תגובת המנהלים והרכזים למדיניות מעידה על נכונותם ליישמה והיא יכולה להשפיע על היישום עצמו. על כן מעניין לבחון ממה הם חששו והאם חששותיהם השפיעו על תפיסת יכולתם ועל יישום המדיניות (ר' לוח 3). חששותיהם של אחוז גבוה מהמנהלים היו קשורים למדיניות. הם התמקדו בהחזרת הילדים לקהילה ובשילובם בה (63%); בהעדר מספיק מכסות להמרה (61%); בעומס שיוטל על העובדים (59%); באי עמידה של המשרד/רשות בהתחייבותיהם הכספיות כלפי המחלקות (41%). אחוז הרכזים שחששו מהמדיניות היה נמוך הרבה יותר. כשני שלישים מהרכזים ציינו כי לא היו להם חששות לגבי המדיניות. הם חששו בעיקר מחזרת הילדים (33%) ומהעומס שיוטל על העובדים (30%). ייתכן שההבדלים בין המנהלים לרכזים נובעים מהגדרת תפקידם. המנהלים חשים יותר אחריות והם מודעים יותר להשלכות המדיניות ולכלים שלהם יזדקקו לצורך יישום המדיניות. בנוסף לכך, ייתכן שהקשר השוטף של הרכזים עם נציגי מטה השירות לילד ולנוער והדיאלוג שלהם עם המפקחים הם סיבה נוספת להבדלים שנמצאו.

לוח 3: חששות מהמדיניות ויישומה (באחוזים)*

מנהלים N=108	רכזים N=63	
5	62	לא היו להם חששות לגבי המדיניות
63	33	חששות מחזרת הילדים ושילובם בקהילה
61	22	אין בכלל/ מספיק מכסות להמרה
59	30	התוכנית מטילה עומס נוסף על העובדים
41	18	המשרד/ הרשות לא ייתנו את חלקם הכספי

* הניתוח של תפיסת המנהלים והרכזים מתייחס למחלקות שונות, חלק מהמנהלים הם גם רכזים ובנוסף לכך לא כל הרכזים רואיניו (כך שהמנהלים והרכזים לא בהכרח מאותן מחלקות)

הבדלים בין מנהלים לפי גודל יישוב, מחוז והרכב אוכלוסייה נמצאו בשלושה תחומים מתוך ארבעה תחומים שבהם הובעו חששות. ביישובים קטנים ובינוניים, ביישובים במחוז הצפון וביישובים ערביים חששו אחוזים גבוהים יותר מכך שהרשויות לא יתנו את חלקן הכספי. נראה כי במקומות ה"רחוקים מהמרכז" וביישובים ערביים (שגם הם במובן מסוים רחוקים מהמרכז וחלק ניכר מהם שרויים במצוקה כלכלית של הרשות) יש יותר חוסר אמון במשרד/הרשות.

יחד עם החששות לגבי המדיניות והשלכותיה רוב המנהלים (81%) חשו שהם ועובדיהם בעלי יכולת⁵ ליישם את המדיניות. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין היישובים.

מרבית מחששותיהם של המנהלים והרכזים במחלקות בנוגע למדיניות דומים לחששות שהועלו על ידי אנשי המטה⁶ שצינו כי ביישובים מסוימים יש מחסור במכסות גם ללא אפשרות המרה, מה שמחריף את החששות בנוגע ליישום המדיניות. אנשי המטה ציינו גם חששות הקשורים להחזרת הילדים לקהילה. בנוסף לכך, חוסר האמון כלפי ה"מערכת" עלה גם בקרב אנשי המטה, שחששו שלמרות ההסכם עם האוצר, כספי המכסות יהיו מקור לקיצוץ בעקבות שינוי הייעוד שלהם. עם זאת, בניגוד לחששות אנשי המטה לרוב המנהלים לא היו חששות הקשורים ליכולת הביצוע שלהם ושל עובדיהם. להפך, רוב המנהלים דיווחו על תחושת יכולת (שלהם ושל עובדיהם) לעמוד ביישום המדיניות.

ב. הטמעה-מרמת מנהל/מטה למחלקה

בחלק זה נתאר את הדרך שבה התבצעה ההטמעה במחלקות ואת תגובות העובדים למדיניות החדשה. על פי דיווחי המנהלים, ברוב המחלקות הוצגה המדיניות לכל צוות העובדים הסוציאליים. ב-76%

⁵ לצורך בחינת תחושת היכולת של המנהלים נבנה מדד מסכם. המדד הורכב מהשאלות: האם הרגשת שתהיה מסוגל לעמוד במשימות החדשות שמטיל עליך השינוי, האם יש לך את הכוח להפעיל את אנשיך לבצע את המשימות החדשות, האם הרגשת שתוכל להתמודד עם הקשיים שיבואו בעקבות יישום המדיניות, האם הרגשת שתוכל לגייס את עובדיך לטובת המדיניות החדשה, האם הרגשת שיש לך מספיק נסיון וידע כדי לעמוד בדרישות המדיניות, האם הרגשת שיש לך את מה שנדרש כדי לעמוד במשימות החדשות, האם הרגשת שתצליח לבצע את המשימות החדשות שמטיל השינוי בדרך הטובה ביותר. מנהלים שהשיבו בצורה חיובית על 4 ומעלה מבין השאלות הוגדרו כבעלי תחושת יכולת.

⁶ ראה חלק ראשון.

מהמחלקות המדיניות הוצגה בפני כל העובדים הסוציאליים במחלקה וב-7% מהמחלקות המדיניות לא הוצגה כלל לעובדים (ר' לוח 4).

לוח 4: הצגת המדיניות לעובדי המחלקה (באחוזים)

N=108	
7	המדיניות לא הוצגה כלל לעובדים
2	המדיניות הוצגה רק בפני ראשי הצוותים
15	המדיניות הוצגה רק בפני עובדי משפחה
76	המדיניות הוצגה בפני כל העובדים הסוציאליים במחלקה

אופן הטמעת המדיניות במחלקות

המנהלים נשאלו כיצד הוטמעה המדיניות במחלקה (ר' לוח 5). ב-68% מהמחלקות דיווחו המנהלים שנעשו פעולות שונות כדי להטמיע את השינויים במחלקה. נמצאו הבדלים בין מחלקות לפי גודל. מעל לשליש מהמנהלים במחלקות הקטנות דיווחו כי לא בוצעו פעולות הטמעה כלל בעוד שרובן המכריע של המחלקות הבינוניות והגדולות (86%-87%) בוצעו פעולות הטמעה.

ברוב המחלקות שהמירו (בשנה הראשונה או/והשנייה) בוצעו פעולות הטמעה, וב-40% מהמחלקות שלא המירו בוצעו פעולות הטמעה.

לוח 5: אופן הטמעת המדיניות במחלקות על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

N=108	
32	לא נעשו פעולות הטמעה
2	עובדים** נשלחו להכשרה ארצית (מחוזית)
6	עובדים** מהמחלקה נשלחו להכשרה של מספר מחלקות עם מפקח ילד ונוער
3	הטמעה בוצעה בוועדת היגוי יישובית
15	נערך יום עיון לעובדי המחלקה
56	בישיבות צוות
2	בוועדת תכנון טיפול והערכה
19	במפגש אישי
2	הופץ חומר בנושא

* ניתן היה לציין יותר מתשובה אחת ועל כן האחוזים אינם מסתכמים ב-100%
 ** בנוסף למנהל/רכז

נראה כי רוב ההטמעה נעשתה במסגרת המחלקה, ובעיקר בישיבות צוות. גם בראיונות העומק עם מנהלי המחלקות והעובדים עלה כי העובדים יודעו ושותפו בתהליך, נעשתה הכנה והמחלקה עברה תהליך של הטמעה: מנהלת:

"ברגע שקיבלתי את רעיון התכנית לקחנו קבוצת עובדים, עשינו השתלמות עובדים עם ראשי צוות, אחראית ילד ונוער וכולל מי שמטפלת בהשמת ילדים ועובדת פרט ומשפחה וראשי צוות. ראשי צוותים העבירו ידע שרכשו לעובדים. זה היה לאורך תקופה...".

עובדת באחת המחלקות :

"ההטמעה נעשתה הן בישיבות מחלקה.. והן ברמה הפרטנית כשעשינו טפסי מעקב, ישבתי עם כל עובדת".

או : "למעשה, זה (המדיניות) הוצג על ע"י מנהלת המחלקה עם חומר כתוב מהמשרד..".

או : "בכמה ישיבות הוצג הפרויקט הסבירו שזה פרויקט ניסיוני..".

מעניין לבחון האם המנהלים קיבלו סיוע של גורמים מחוץ למחלקה בפעולות ההטמעה, ומי היה הגורם העיקרי שסייע להם בהטמעה (ר' לוח 6). רק במחצית מהמחלקות היו גורמים שסייעו בפעולות ההטמעה (ב-32% מהמחלקות לא נעשו פעולות הטמעה כלל, ב-18% נעשו פעולות הטמעה ללא סיוע של גורמים מחוץ למחלקה). הגורם מחוץ למחלקה שסייע בהטמעה ברוב המחלקות הללו היה מפקח השירות לילד ולנוער. כפי שעולה מחלקו הראשון של הדוח, המפקחים מילאו תפקיד משמעותי בהטמעת המדיניות והכנת המחלקות לביצועה, ועם זאת, נראה כי ביותר ממחצית מהמחלקות, המפקח לא היה מעורב כלל בפעולות ההטמעה במחלקות (לא נמצאו הבדלים בין מחלקות). ייתכן שהדבר קשור לעומס על המפקחים בעקבות ריבוי התפקידים והדרישות מהם (כפי שתואר בחלק הראשון של הדוח). וכך רבות מהמחלקות נותרו ללא סיוע חיצוני בהטמעת השינוי.

לוח 6: סיוע של גורמים מחוץ למחלקה בהטמעת המדיניות על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

N = 108	
32	לא נעשו כלל פעולות הטמעת מדיניות
18	נעשו פעולות הטמעה ללא סיוע של גורמים מחוץ למחלקה
42	גורמים שסייעו בהטמעה : מפקח ילד ונוער
5	גורם אחר במטה
4	גורם מהרשות
4	גורם משירות אחר
3	יועצים (מכון מאירס ברוקדייל)

* ניתן היה לציין יותר מגורם אחד ועל כן האחוזים אינם מסתכמים ב-100%

תגובות עובדים לפי תפיסת המנהל

המנהלים נשאלו על תגובות עובדיהם למדיניות החדשה (ר' לוח 7). נראה כי ביותר ממחצית מהמחלקות (58%) קיבלו את המדיניות בברכה, ורק באחוז קטן (7%) מהן רוב העובדים התנגדו למדיניות.

גם מתוך ראיונות העומק עולה כי העובדים קיבלו בברכה את המדיניות. כפי שתיארה אחת מעובדות המחלקה :

"הייתה ישיבה על המדיניות ושמחתי על השינוי... זה התקבל בברכה אצל העובדים.. המדיניות הזו חלום של הרבה עובדים שצריך לתת פה מענה".

"זה התלבש ככפפה לתפיסה שלי, איך דברים צריכים להתנהל בשטח ואת התפיסה שלי שצריך להשתדל עד כמה שניתן לאפשר לילדים לגדול במשפחה.. וגם תאם את הטענה המאוד חזקה של השטח שאין לנו מספיק מענים.. תאם את התפיסה שאנחנו לא פעם חוטאים מתוך חוסר אוניס, מתוך פטרונוט, ובמקום להעצים את ההורים בעצם מחבלים בסמכות שלהם.. מחליטים בשבילם, מוציאים ילדים מהבית.. תאם את התפיסה שלי, איך צריכה להראות עבודה סוציאלית...מדיניות יפה שאומרת קחו את היכולת לבנות תכנית וגם משאבים לכך ותחליטו בהתאם לצורכי המקום איך לחלק את המשאבים. זו הזדמנות אדירה לעשות דברים. זה התקבל בברכה".

עם זאת, בראיונות העומק עלה שהיו מחלקות שבהן העובדים לא הבינו את התועלת במדיניות. כפי שהדבר בא לידי ביטוי בריאיון הבא:

"העובדים היו סקפטיים. לא הבינו מה הצדדים הטובים. זה נראה להם כמו עוד "קדימה". אנחנו עיר קטנה ועובדים במשותף - רווחה, חינוך. אז מה הפרויקט הזה יכול להוסיף? והרי תקציבים יש לנו גם בלי קשר להמרות...".

לוח 7: תגובות העובדים למדיניות "עם הפנים לקהילה" על פי דיווח המנהלים (באחוזים)

N=108	
58	רוב העובדים בירכו על המדיניות
18	חלק מהעובדים בירכו על המדיניות
10	חלק קטן מהעובדים בירכו על המדיניות
7	רוב העובדים התנגדו למדיניות
7	מחלקות שבהן לא הוצגה המדיניות לעובדים

2. ההתמודדות עם הסמכויות החדשות

ההיבט העיקרי של המדיניות הוא העברת סמכויות ההחלטה למחלקות לשירותים חברתיים ומתן האפשרות להפעיל שיקול דעת לגבי האיזון הרצוי בין היקף התקציבים שיוקצו לטיפול בילדים במסגרות חוץ ביתיות לעומת התקציבים לטיפול במסגרת הקהילה. אחד הנושאים המעניינים הוא התמודדותן של המחלקות עם הסמכויות החדשות שהועברו אליהן. כזכור, היו גורמים במטה שחשו שהתוכנית מתאימה לרשויות מקומיות עם מנהיגות פוליטית ואדמיניסטרטיבית חזקה שיכולה להסב את כספי המכסות לפיתוח שירותים בקהילה והיא אינה מתאימה לרשויות מקומיות חלשות, חסרות יכולת ותשתית מקצועית וארגונית. היו אף גורמים שטענו שאין להעביר כלל סמכויות לרשויות המקומיות כי אין להן היכולת המקצועית והארגונית המתאימה להתמודד עם הסמכויות. בפרק זה נדון בהתמודדות של המחלקות עם הסמכויות שהועברו אליהן והמשימות החדשות שהן נדרשו לבצע בעקבות קבלת הסמכות והאחריות. בפרק ארבעה חלקים:

- ♦ המרת המכסות
- ♦ השימוש במידע בתהליך קבלת ההחלטות
- ♦ תכנון השירותים ופיתוחם
- ♦ היערכות לחזרת ילדים לקהילה

א. המרת המכסות

המחלקות קיבלו את הסמכות להחליט על אופן השימוש בתקציבים שבעבר היו תקציבים קשיחים וכעת עמדה בפניהם ההחלטה על המרת המכסות, החלטה זו היא ההכרעה העיקרית שעמדה בפני המחלקות בעקבות יישום המדיניות החדשה. בחלק זה ננסה לענות על השאלות הבאות: מי היו הגורמים שאתם התייעצו מנהלי המחלקות לגבי ההחלטה על ההמרה ומה היו השיקולים שהשפיעו על החלטתם בשנה הראשונה והשנייה להפעלת המדיניות. המידע בחלק זה מבוסס בעיקר על השאלונים שעליהם ענו המנהלים, על ראיונות העומק ומידע מנהלי מתוך מערכת התכנון והמעקב שפותחה בשירות לילד ולנוער.

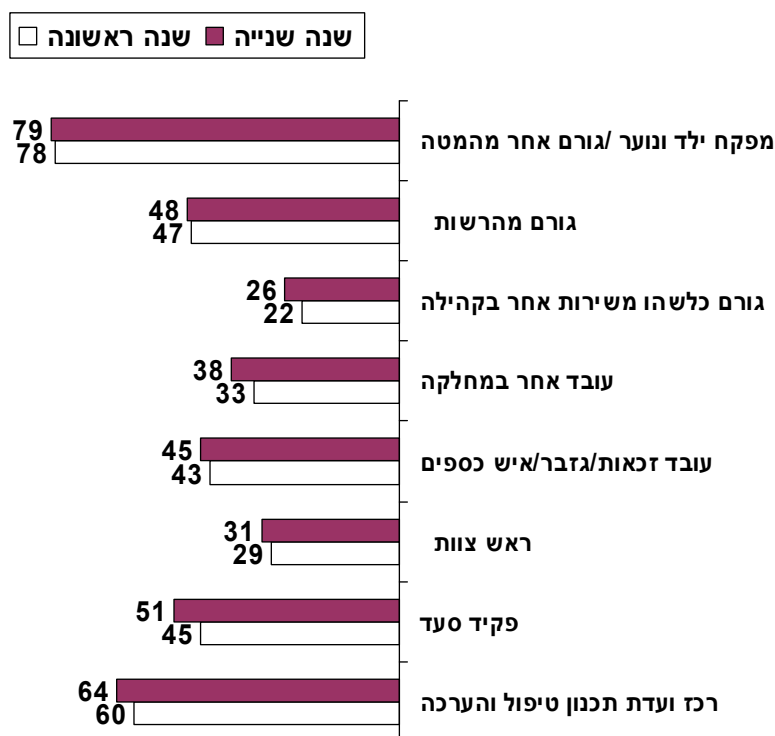
על פי הנתונים הארציים, בשנה הראשונה 61% מהמחלקות בישראל המירו מכסות⁷, בשנה השנייה חלה עלייה באחוז המחלקות שהמירו מכסות ל-73%. מגמה זו המשיכה גם בשנים הבאות.

ההחלטה על המרת מכסות (ר' תרשים 4) התקבלה בשותפות של הצוות העוסק בילדים במחלקה: 60% מהמנהלים דיווחו כי בשנה הראשונה הרכיזים היו השותפים להחלטה על ההמרה. 45% ציינו כי פקיד סעד היה שותף, 43% ציינו עובד זכאות/גזבר/איש כספים, שליש ציינו עובד מהמחלקה וכשליש ראש צוות. בשנה השנייה חלה עלייה באחוז המנהלים ששיתפו גורמים אלו בהחלטה על ההמרה.

כמו כן, היו שותפים גם גורמים מחוץ למחלקה: 78% מהמנהלים ציינו את המפקח/גורם אחר מהמטה כשותף להחלטה, מחצית ציינו גורם מהרשות ומעט יותר מחמישית - גורם כלשהו משירות אחר בקהילה. בשנה השנייה להמרה לא חל שינוי משמעותי באחוז המנהלים ששיתפו גורמים ממטה או הרשות בהחלטה על ההמרה. נראה כי אף על פי שהמפקח לא היה מעורב בהטמעת המדיניות ביותר ממחצית מהמחלקות, מעורבותו בהחלטה על ההמרה הייתה הרבה יותר גבוהה. מעורבותם של גורמים מהרשות במחצית מהמחלקות מצביעה על תפיסת הרשות את עצמה כשותפה באחריות על הילדים בסיכון.

⁷ לא כולל את 11 היישובים שנכללו בניסוי "קהילה 2000".

תרשים 4: הגורמים שאתם התייעצו המנהלים לגבי ההחלטה על ההמרה (באחוזים)



שיקוליהם של המנהלים בהמרת מכסות היו דומים בשנה הראשונה והשנייה. נראה כי האמון בתוצאות המדיניות, בהשפעתה החיובית על הילדים ועל היכולת לפתח שירותים חדשים, הם השיקולים שהנחו את מרבית המנהלים בהחלטה על המרת המכסות. בתשובה לשאלה פתוחה (ר' לוח 8), ציינו יותר משני שלישים מהמנהלים שהם חשבו שהמרת המכסות תאפשר מתן מענים טובים יותר לילדים, 59% ציינו שחשבו שהמרת מכסות תאפשר פיתוח שירותים חדשים במחלקה, מעט יותר משליש ציינו שהאמינו במדיניות ובחשיבותה ופחות משליש ציינו שהיו להם מכסות מיותרות. רק מיעוט מהמנהלים התייחסו ליכולות המקצועיות של המחלקה ושל הקהילה כשיקולים להמרת מכסות. כזכור, שיקולים אלו בלטו בתגובותיהם של אנשי המטה.

בשנה השנייה הסתמכו חלק מהמנהלים על הניסיון מהשנה הראשונה: 27% מהמנהלים ציינו כשיקול גם את הצלחתם בפיתוח מענים בשנה הראשונה ו-5% ציינו כשיקול גם את השתלבותם היפה של ילדים שחזרו לקהילה בשנה הראשונה.

לוח 8: השיקולים להמרה בשנה הראשונה של יישום המדיניות על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

שנה ראשונה** N=63	שנה שנייה*** N=78	
69	69	חשבנו שהמרת המכסות תאפשר מתן מענים טובים יותר לילדים במחלקה
59	53	חשבנו שהמרת מכסות תאפשר פיתוח שירותים חדשים במחלקה
36	36	האמנו במדיניות ובחשיבותה
30	36	יש לנו מכסות מיותרות
6	5	חשבנו שנוכל להתמודד עם הסמכות והאחריות שהוטלה עלינו
5	3	ידענו שנקבל סיוע מגורמים בקהילה
3	1	ידענו שנקבל תמיכה של ראש הרשות
2	5	חשנו שיש לנו כוח אדם מיומן שידע להתמודד עם האתגרים

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100%, ניתן היה לציין מספר שיקולים.

** סך כל המנהלים שהמירו בשנה הראשונה

***סך כל המנהלים שהמירו בשנה השנייה. ובנוסף לכך, 27% ציינו כשיקול את הצלחתם בפיתוח שירותים בשנה הראשונה. 5% ציינו כשיקול את השתלבותם היפה של ילדים שחזרו לקהילה בשנה הראשונה.

המחלקות שלא המירו מכסות נתבקשו לציין בשאלה פתוחה מה היו השיקולים שהביאו להחלטה לא להמיר מכסות בשנה הראשונה (ר' לוח 9). רוב המנהלים (76%) ציינו שהמחסור במכסות היה אחד השיקולים. פחות מחמישית ציינו את חוסר אמונם במדיניות, 12% ציינו חוסר במשאבים להתמודד עם חזרת ילדים, ואחוזים בודדים ציינו שיקולים אחרים. השיקולים לאי המרה היו דומים גם בשנה השנייה.

לוח 9: השיקולים לאי המרה של מכסות בשנה הראשונה ליישום המדיניות על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

שנה ראשונה** N=41	שנה שנייה*** N=21	
76	67	אין לנו מספיק מכסות להמרה
17	-	לא האמנו במדיניות ובחשיבותה
12	15	אין לנו משאבים להתמודד עם החזרת ילדים
5	7	חששנו שלא נקבל סיוע מגורמים בקהילה
5	7	חששנו שלא נקבל תמיכה של ראש הרשות
2	-	חשבנו שמדיניות עם הפנים לקהילה באה רק לקצץ בהוצאות לשירות
2	7	אין לנו כוח אדם המתאים לסוג כזה של אתגר

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100%, ניתן היה לציין מספר שיקולים.

** סך המנהלים שלא המירו בשנה הראשונה.

***סך המנהלים שלא המירו בשנה השנייה. בנוסף לכך, 7% ממנהלים ציינו כשיקול חוסר הצלחה בפיתוח שירותים בשנה הקודמת ו-4% ציינו כשיקול קשיים בהשתלבות ילדים שחזרו לקהילה בשנה הקודמת.

ב. השימוש במידע בתהליך קבלת ההחלטות

קבלת ההחלטות לגבי האיזון הרצוי בין הפניית תקציבים למסגרות חוץ ביתיות לעומת שירותים בקהילה (המרת מכסות) כללה גם מיפוי צרכים של ילדים המועמדים להוצאה חוץ ביתית וכאלו

הנמצאים במסגרת חוץ ביתית כדי לתכנן מענים המתאימים לילדים שיאפשרו להם לחזור הביתה, או ימנעו את הוצאתם מהבית של ילדים אלה, וילדים דומים להם, בעתיד.

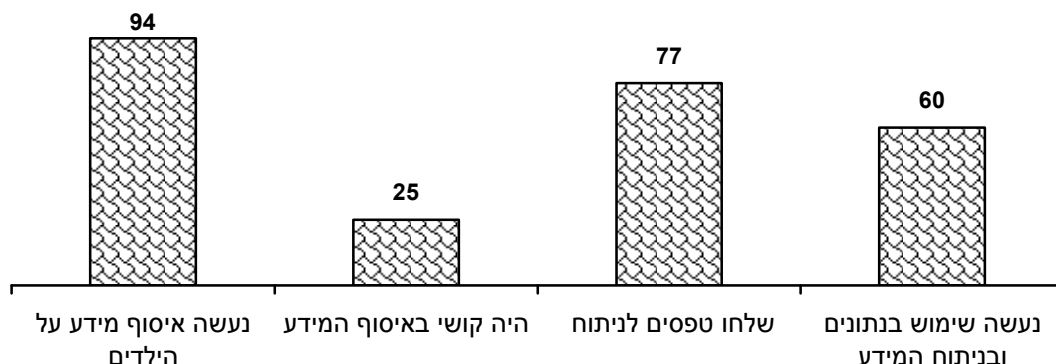
לצורך המיפוי והתכנון קיבלו המחלקות כלי לאיסוף מידע על הילדים ומשפחתם, כלי שנבנה על ידי צוות מכון ברוקדייל (המחלקות למדו את הכלים במסגרת ההכשרה). המפקחים הנחו את איסוף המידע ואת השימוש בו. לאחר איסוף המידע ניתח צוות מכון ברוקדייל את המידע שנאסף והניתוח הועבר בחזרה למחלקה ולמפקח לצורך קבלת החלטות ופיתוח שירותים.

בדקנו בכמה מחלקות נאסף מידע על ילדים, מה היו הקשיים באיסוף המידע והאם נעשה שימוש בניתוח המידע שקיבלו.

רוב המחלקות אספו מידע (94%) ושלחו את המידע לניתוח (77%). רבע מהמחלקות דיווחו שהיה להן קושי באיסוף המידע. 60% דיווחו שעשו שימוש בניתוח המידע (תרשים 5).

40% מהמנהלים (43 מנהלים) ציינו שלא עשו שימוש בנתונים ובניתוח המידע: מתוכם 43% לא ידעו מדוע לא נעשה שימוש, 37% טענו כי ניתוח נתונים אינו רלבנטי מכיוון שהם יישוב קטן, 6% לא עשו שימוש בנתונים כי הוחלט לא להמיר, 6% טענו כי גם כך הנתונים היו ידועים לנו, 6% טענו כי הם ניתחו בעצמם/קבלו נתונים ממקורות אחרים ו-3% טענו שלא הספיקו בשל העומס.

תרשים 5: השימוש במידע בתהליך קבלת ההחלטות לפי המנהל (באחוזים)



מתוך ראיונות העומק עולה כי הדעות חלוקות לגבי חשיבות המיפוי ומשמעותו. היו מחלקות שציינו את חשיבות המיפוי, השפעתו וחדשנותו. כפי שתיארה אחת המנהלות:

“הכריחו לעבוד בצורה שיטתית. הטפסים מאלצים אותי להפוך כל ילד ומצוקה למשהו מדיד וכמותי.. אחד החלומות שלנו להכניס תהליך מובנה ושיטתי של איסוף נתונים למחלקה. להפוך אותנו למחלקה מכוונת מדידות. ניתוח כל ילד – זה היה תהליך מרתק. הטפסים ועיבוד הנתונים נתן לנו כלים, להשיג את השינוי אצל המטופל. כי עברנו לתהליך של איסוף מידע ושותפות הורים”

בחלק מהמחלקות הייתה תחושה שהמיפוי חשוב, אך הוא לא חידש. כפי שתארה מנהלת אחרת:

" אספנו מידע על כל הילדים, כל העובדים היו מעורבים. זה היה תהליך חשוב. העובדים שיתפו פעולה אף על פי שזה מאוד מבאס. הרגשנו שזה עוזר, לדעת מי יש, לעשות בקרה, לראות מה לעשות אחרת. עבודה יותר מקצועית, זה עשה סדר. וגם מאשש השערות ותחושות. חשבתי שצריכה להמיר, שרוב הילדים המסודרים צריכים להיות מסודרים והמיפוי אישש זאת שהם אכן צריכים להיות מסודרים".

עובדת באותה מחלקה אמרה: "המיפוי לא עזר לי. זה רק חידד את מה שידעתי".

היו שהרגישו שניתוח הנתונים לא משקף את תמונת המצב של הילדים במחלקה:

"מחשבה שלי שהגזמנו במספר ילדים בסיכון. יצא מס' גדול של ילדים שהיום אני שואל את עצמי האם הם בסיכון, וחושב שלא. הייתה הפרזה. הניתוח לא נתן לנו תמונה".

ברוב המחלקות שבהן נעשה ניתוח נתונים הניתוח נעשה על ידי הצוות המוביל בנושאים של ילדים בסיכון (ר' לוח 10): יו"ר ועדות החלטה (83%), פקיד סעד לחוק נוער (74%), עובדי משפחה (68%), ראש צוות (35%). באחוז גבוה מהמחלקות (60%) המפקח גם היה שותף לניתוח הנתונים ובשליש מהמחלקות היו שותפים גורמים מחוץ למחלקה.

לוח 10: גורמים שותפים לניתוח נתונים על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

**N=65	
97	מנהל המחלקה
35	ראשי צוות
83	יו"ר ועדת החלטה
74	פקיד סעד לחוק נוער
68	עובדי משפחה
29	גורם אחר במחלקה
60	מפקח ילד ונוער
34	גורם מחוץ למחלקה: נציג מחינוך, בריאות, בריאות נפש, עירייה/מועצה

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100, כי היה אפשר לציין יותר מגורם אחד
** רק במחלקות שבהן נעשה ניתוח של הנתונים והם עשו שימוש בנתונים

כחמישית מהמחלקות (17 מחלקות) טענו שהיו להן קשיים להבין את הנתונים ולנתחם (קושי להבין את הנתונים עצמם, ההסברים לא היו ברורים מספיק, לא רגילים לעבוד עם נתונים מספריים, הנתונים לא שיקפו את מצב הילדים במחלקה). כפי שצוין לעיל, גם מתוך הראיונות עלו טענות לגבי המידה שבה משקפים הנתונים את מצב הילדים במחלקה. הממצאים הללו עולים בקנה אחד עם הטענות שהובאו בחלקו הראשון של הדוח, על כך שלוח הזמנים לא אפשר בדיקה מעמיקה של מצב הילד והמשפחה ועל כך שהכלים לא היו ברורים. חשוב לזכור, כי התנאים הקיימים במשרד הרווחה ובמחלקות (בחלק מהמחלקות אין מחשבים, פקס, אין תנאים לעיבוד נתונים) מקשים על אנשי המקצוע לאסוף נתונים, לעבדם ולהשתמש בהם בהתאם לצורך.

בסך הכול, רוב המנהלים התמודדו עם השימוש במידע ורובם לא חשו שאיסוף המידע וניתוח הנתונים היו מבלבלים וקשים להבנה (ר' לוח 11). נראה כי למחציתם עזר המידע לתכנן את השירותים או להבין את מצב הילדים ולכשליש הוא סייע בתמיכתם במדיניות ובהחלטתם על ההמרה.

לוח 11: איסוף המידע וניתוח הנתונים בקרב מחלקות שאספו מידע על פי דיווח המנהלים (באחוזים)

*N=101	
50	עזר לתכנון שירותים
50	עזר להבין את מצב הילדים
35	תרם לתמיכה במדיניות
35	תרם להחלטה להמיר מכסות
12	היה מבלבל וקשה להבנה**

* מחלקות שדיווחו כי לא אספו מידע לא נכללו בלוח
 ** מדובר באחוז המנהלים מסך כל המנהלים במדגם שהתייחסו לקשיים באיסוף המידע ובניתוח הנתונים והבנתם

ג. תכנון השירותים ופיתוחם

ההתמודדות עם הסמכויות החדשות כללה גם מעבר לשלב של תכנון ופיתוח שירותים במחלקות שהמירו מכסות. המחלקות הללו היו צריכות לתכנן מה ייעשה עם התקציב שהתפנה ולהגיש תוכנית מפורטת של השירותים/המענים המתוכננים. חשוב לציין כי המחלקות קיבלו הדרכה על דרך תכנון השירותים במסגרת ההכשרה מטעם השירות לילד ולנוער, אשלים ומכון ברוקדייל.

חלק זה יעסוק בכמה שאלות: מי היו הגורמים השותפים לתכנון השירותים, מה היו השיקולים לבחירת השירותים, מה היו הקשיים שאתם התמודדו המחלקות בפיתוח השירותים ומי עזר למחלקות להתגבר על הקשיים שעלו.

כצפוי, ברוב המחלקות שהמירו (לפחות באחת השנים), גורמים מתוך המחלקה היו שותפים בתכנון השירותים. ביותר ממחצית מהמחלקות המנהלים ציינו כי גורמים משירותים אחרים היו שותפים בתהליך תכנון השירותים וב-40% מהמחלקות היו שותפים המפקחים (ר' לוח 12).

לוח 12: השותפים לתכנון השירותים על פי דיווח המנהלים (באחוזים)

*N=83	
93	גורמים מהמחלקה
58	גורמים משירותים אחרים בקהילה
40	מפקח ילד ונוער
15	גורם מרווחה חינוכית
3	גורם ממועצה/רשות

* מחלקות שלא המירו מכסות באף אחת מן השנים הוצאו מהלוח

גם מתוך ראיונות העומק עולה כי בתכנון השירותים ובפיתוחם היו מעורבים גורמים רבים במחלקה ומחוצה לה. הגורמים מחוץ למחלקה הבחינו בין שיתופם בתכנון השירותים לשיתופם בהפעלתם (יישום). כפי שצוין, חלק מהמחלקות שיתפו גורמים מחוץ למחלקה בתכנון השירותים:

"בהתחלה היינו שותפים לחשיבה. מעורבות אינטנסיבית, לבנות דברים, שירותים. לראות מה צריכים".

יש מחלקות שלא שיתפו גורמים מחוץ למחלקה בתכנון השירותים, אלא בעיקר יידעו אותן כדי שיאתרו ויפנו ילדים. כפי שצוין מנהל בית ספר:

"לא היינו שותפים לתכנון. איתרנו ילדים מתוך ביה"ס שמתאימים לתכניות" או כפי שתיארה עובדת באחת המחלקות לשירותים חברתיים: "בשלב מוקדם לא מוקדם מספיק, שיתפנו את מחלקת חינוך ושירות פסיכולוגי... הם היו שותפים ברמת ידע ופחות ברמת חשיבה משותפת. הם שותפים ברמה זו שנעזרים בהם בהפניות של ילדים..."

רוב המנהלים ציינו כי שיקולים הנוגעים לאוכלוסיית המטופלים, למאפייניה ולהרגלי הצריכה הנחו אותם בבחירת השירותים. רוב המנהלים גם ציינו שיקולים הנוגעים למצב השירותים הקיימים ביישוב ולניצול הכוחות והמשאבים הקיימים במחלקה וביישוב (78%).

לוח 13: השיקולים לבחירת השירותים בקרב המחלקות שהמירו מכסות על פי דיווח המנהלים (באחוזים)

סה"כ	
*N=83	
95	שיקולים הנוגעים לאוכלוסיית המטופלים מאפייניה והרגלי הצריכה שלה
93	שיקולים הנוגעים למצב השרותים הקיים ביישוב
78	ניצול כוחות ומשאבים הקיימים במחלקה וביישוב
46	שירותים שידעו כי יקבלו מימון נוסף לפיתוחם

* מחלקות שלא המירו מכסות באף לא אחת מן השנים לא נכללו בלוח

ברוב המחלקות (83%) לא הסתפקו בכספי ההמרה כדי לפתח שירותים אלא ניסו לגייס כספים ממקורות נוספים ובכמחצית (48%) דיווחו שהצליחו לגייס מימון נוסף (מלא או חלקי). ואכן מתוך הנתונים הארציים עולה כי עבור 22% מהמענים שפותחו ויושמו בשנים 2005-2006 גויסו שותפים מארגונים אחרים (השותפות באה לביטוי לא רק במימון כספי).

המנהלים נתבקשו לציין קשיים שהיו להם בפיתוח השירותים שתוכננו (לוח 14). בקשיים שהיו בפיתוח השירותים בלטו: קושי תקציבי (54%), קושי בגיוס משתתפים לתוכניות שפותחו (38%) וקושי בשותפויות עם גורמים אחרים (29%). גם מתוך המעקב אחרי השימוש בתקציבי ההמרה לבניית שירותים בקהילה במסגרת מדיניות "עם הפנים לקהילה" לגבי שנת 2005 עולים ממצאים דומים. המחלקות דיווחו על קשיים שונים בפיתוח השירותים שתוכננו – בהם קשיי מימון (בעיקר עבור צרכים שהמדיניות אינה מאפשרת לממן, כגון, שיפוץ מבנים והצטיידות) וקשיים בגיוס כוח אדם והכשרתו.

בנוסף לכך, בחלק מהשירותים המשפחות אינן מעוניינות ובחלק מהתוכניות להורים מתקשים לגייס משתתפים. עם זאת, בעוד שבשנת 2005 דיווחו המחלקות על קשיים ביישום לגבי 15%-18% מהמענים, בשנת 2006 חלה ירידה באחוז הקשיים ביישום והוא נע בין 1%-3%. נראה שהשינוי קשור לניסיון שצברו המחלקות בתהליכי היישום השונים ולעובדה שרבות המשיכו להפעיל תוכניות שיושמו בשנה הקודמת.

לוח 14: קשיים בפיתוח השירותים בקרב מחלקות שהמירו מכסות (באחוזים)

סה"כ מנהלים	
*N=83	
54	קושי תקציבי
38	גיוס משתתפים לתוכניות
29	שותפויות עם גורמים אחרים
20	כספים שהיו אמורים להגיע ולא הגיעו
18	מציאת כוח אדם מתאים להפעלת השירותים
12	חוסר במבנה, הסעות
11	השגת אישורים
6	קושי עם ספקים

* מחלקות שלא המירו מכסות באף אחת מן השנים (ולא פיתחו שירותים) הוצאו מהלוח

50% מהמנהלים שצינו שהיו להם קשיים בפיתוח שירותים דיווחו שהיה גורם שעזר להם להתגבר על הקשיים (לוח 15), בעיקר המפקח. מבין השירותים בקהילה הגורמים מהם קיבלו את הסיוע הרב ביותר היו גורמים מהחינוך.

לוח 15: גורמים שסייעו למחלקות להתגבר על הקשיים בפיתוח השירותים (באחוזים)*

סה"כ מנהלים	
*N=83	
50	לא היה גורם שסייע להתגבר על הקשיים
29	גורם ממשד הרווחה:
20	מפקח
9	גורם אחר מהמטה
12	גורם מהרשות
6	גורם מחינוך (בתי ספר, גנים)
2	גורם משירות טיפולי אחר בקהילה
1	גורם מבריאות הנפש

* מחלקות שהמירו מכסות ופיתחו שירותים

ד. היערכות לחזרת ילדים לקהילה

במסגרת מדיניות "עם הפנים לקהילה" הוגבל משך שהייתם של ילדים בסידורים חוץ ביתיים. על פי הנתונים הארציים בשנת 2005, חזרו לקהילה 564 ילדים ובשנת 2006 חזרו 487 ילדים. המחלקות לשירותים חברתיים הונחו לבצע מעקב אחרי הילדים החוזרים מסידורים חוץ ביתיים ולסייע לילדים שחזרו לקהילה מסידורים חוץ ביתיים. חוזר המנכ"ל מורה למחלקות לייחד תשומת לב לילדים אלה ולהשתמש בכספי המרת המכסות כדי לסייע להם. אחת ממטרות המחקר הנוכחי היא לבחון את תהליך ההיערכות של הקהילות לקליטת הילדים החוזרים. חשוב לזכור, שחלק מהילדים חוזרים

לקהילה ביוזמתם או ביוזמת הוריהם ועובדי המחלקה לא תמיד יודעים שילד מתכנן לעזוב את המסגרת החוץ ביתית ואינם נערכים לחזרתו לקהילה.

היערכות לקליטתם של ילדים חוזרים בקהילה כוללת מספר צעדים: הכנת הילד, הכנת ההורים, דיון בוועדת תכנון טיפול והערכה ובניית תוכנית טיפול לילד ולמשפחה, מפגש של עובד המחלקה עם גורם ממסגרת החוץ ביתית כדי לתכנן את חזרת הילד וקליטתו בקהילה, מפגש של עובד המחלקה עם הגורמים הרלבנטיים בקהילה (מורה/גננת/יועץ בית ספר וכו').

בחינת ההיערכות לחזרת הילדים לקהילה תיעשה משתי נקודות מבט: נקודת המבט של המשפחה (ההורים והילדים) וזו של מנהלי המחלקות והרכזים. כל גורם נשאל לגבי הצעדים שנעשו כהכנת המשפחה והקהילה לחזרת הילדים.

הכנת הילד

ההורים נשאלו האם הם דיברו עם הילד לפני חזרתו. רוב ההורים (79%) אמרו כי דיברו עם הילד על החזרה הביתה לפני שחזר. בנוסף לכך, אמרו ההורים כי עם 57% מהילדים דיבר גורם מקצועי. עם 36% מהילדים לא דיבר גורם מקצועי ולגבי 7% מהילדים ההורים לא ידעו (ר' לוח 16). לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הילדים שחזרו ביוזמתם או ביוזמת הוריהם לבין הילדים שחזרו בשל המדיניות או בשל החלטת הפנימייה.

לוח 16: גורם מקצועי דיבר עם הילד על החזרה הביתה, לפי גיל (באחוזים)

גיל 17-15	גיל 15-12	גיל 11-0	סה"כ	
N=34	N=74	N=28	N=136	
65	47	68	57	כן
24	46	25	36	לא
12	5	7	7	לא ידוע

הגורם המקצועי שדיבר עם הילד היה על פי רוב גורם מפנימייה או מאומנה. עם יותר משליש דיבר יועץ בית ספר ועם כרבע - גורם מהמחלקה לשירותים חברתיים. מעל למחצית מההורים ציינו שבשיחה עם הגורם המקצועי הילד נשאל על החזרה הביתה (אחוזים בודדים לא ידעו או אמרו כי הילדים לא נשאלו על כך, לגבי מעט יותר משליש השאלה לא הייתה רלבנטית, מכיוון שהילד החליט על החזרה הביתה).

לוח 17: הגורם המקצועי שדיבר עם הילד על החזרה הביתה (באחוזים)*

**N=77	
77	גורם מקצועי מפנימייה/אומנה
23	עו"ס/פקיד סעד מהמחלקה לשירותים חברתיים
38	יועץ בית ספר
3	פסיכולוגית/עו"ס מחוץ למחלקה או לפנימייה

* ניתן היה לציין יותר מגורם אחד, לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%.
** הורים שאמרו כי גורם מקצועי דיבר עם ילדם

הכנת ההורים לחזרת הילד הביתה

ההורים נשאלו האם דיברו אתם על חזרתו של הילד לקהילה עוד לפני שחזר (רי' לוח 18). ארבעים ושישה אחוזים אמרו שלא דיברו אתם, ורק 32% טענו כי דיברו אתם (לא נמצאו הבדלים מובהקים בין הילדים לפי סיבת החזרה לקהילה). כמו כן, ההורים נשאלו על מה דיברו אתם. 18% טענו כי דיברו אתם על חששותיהם, 18% על המסגרת הלימודית שהילד ילך אליה, 10% על השירותים שהמחלקה תיתן להם, 4% על הפנימייה.

לוח 18: דיברו עם ההורים על חזרת הילד לפני חזרתו לקהילה (באחוזים)

N=136	
32	דיברו עם ההורים על חזרת ילדם:
18	על חששות לקראת חזרת הילד
18	על מסגרת הלימודים של הילד
10	על השירותים שהמחלקה תיתן למשפחה
4	על הפנימייה/אומנה
46	לא דיברו עם ההורים על חזרת ילדם
22	לא ידוע/לא רלבנטי

כחמישים אחוזים מתוך ההורים שדיווחו כי דיברו אתם אמרו שהגורם שהכין אותם לחזרת הילד מהפנימייה היה מהפנימייה; 57% אמרו שהוא היה מהמחלקה, 16% - יועץ בית ספר ו-4% - גורם אחר. שני שלישים מהם דיווחו כי ההכנה עזרה להם במידה רבה או רבה מאוד. בנוסף לכך, 42% מההורים דיווחו כי פגשו מורה או גורם ממערכת החינוך (וביותר ממחצית מהמקרים גם הילד נכח בפגישה והעובד הסוציאלי).

בלוח 19 מפורטות פעולות ההכנה שנעשו לקראת חזרת הילד. 56% טענו שוועדה במחלקה דנה במצבו של הילד ורוב ההורים ציינו שנכחו בדיון (85%). מעט יותר משליש מההורים אמרו כי שאלו אותם איזו עזרה הם צריכים וכשליש טענו שנבנתה להם תוכנית טיפול והוחלט לאיזה בית ספר ילך הילד.

לוח 19: פירוט פעולות ההכנה לחזרת הילד על פי דיווח ההורים (באחוזים)*

סה"כ N=136	
18	לא נעשתה כלל פעולת הכנה
57	גורם מקצועי דיבר עם הילד לפני חזרתו
32	גורם מקצועי דיבר/הכין את ההורים לפני חזרת הילד
56	ישיבת ועדה במחלקה לשירותים חברתיים
36	ההורים נשאלו לגבי העזרה הנדרשת לילד/למשפחה
32	נבנתה תוכנית טיפול לילד
32	הוחלט לאיזה בית ספר ילך הילד

*ניתן היה לציין יותר מפעולה אחת, לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%.

בלוח 20 מסוכמות פעולות ההכנה שנעשו עם משפחות הילדים החוזרים, על פי דיווח ההורים. 82% מההורים אמרו כי נעשתה פעולת הכנה כלשהי (דיברו עם הילד, דיברו עם ההורים, הייתה ועדת החלטה, שאלו אותם לאיזו עזרה הם זקוקים, בנו תוכנית טיפול). עם כרבע נעשתה הכנה מלאה.

לוח 20: פעולות הכנה לחזרת הילד לפי דיווח ההורים (באחוזים)

סה"כ N=136	
18	לא נעשתה כלל פעולת הכנה
26	נעשתה פעולת הכנה אחת
32	נעשו מספר פעולות הכנה
24	נעשתה הכנה מלאה *

* דיברו עם ילד, דיברו עם ההורים, הייתה ועדת החלטה, שאלו הורים על העזרה להם זקוקים או/ו נבנתה תוכנית טיפול

גם מדיווח מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים עולה כי אחוז גבוה מהם נערכו לחזרת הילדים וביצעו את הפעולות הנדרשות לקליטת הילדים בקהילה (ר' לוח 21). באחוז גבוה מהמחלקות שבהן חזרו ילדים הייתה הכנה של כל ההורים לחזרת הילדים (76%), התקיימו דיונים בוועדות החלטה והוכנה לכל הילדים החוזרים תוכנית טיפול (70%). מדיווח המנהלים עולה כי לגבי כל ילד - בלמעלה ממחצית מהמחלקות נפגש עובד סוציאלי מהמחלקה עם הגורם המטפל מהמסגרת החוץ ביתית לתכנון חזרת הילד; במחצית מהמחלקות נפגש עו"ס עם גורם מהמסגרת החינוכית שאליה הילד חזר; בלמעלה משליש מהמחלקות נפגש המנהל עם כל הגורמים הרלבנטיים בקהילה.

כפי שניתן לראות, נתונים אלו עולים בקנה אחד עם דיווחי ההורים, שציינו שברוב המקרים נעשתה פעולת הכנה כלשהי לחזרת הילדים לקהילה. עם זאת, אחוז ההורים שדיווחו שדיברו אתם/הכינו אותם או שאלו אותם לגבי העזרה הנדרשת נמוך מאחוז המנהלים שציינו שנעשתה הכנה של כל הורי הילדים החוזרים (57% לעומת 76%). כמו כן, אחוז ההורים שדיווחו שהתקיימה ועדה במחלקה לשירותים חברתיים נמוך מאחוז המנהלים שדיווחו שהיה דיון בוועדות החלטה על כל הילדים החוזרים (56% לעומת 70%). הנתונים מעידים על הבדלים בתפיסת העובדים את הכנת המשפחות לחזרת ילדם לעומת תפיסת ההורים, וייתכן שיש צורך להדגיש להורים יותר את ההכנה ומשמעותה. עם זאת, חשוב לזכור כי אחוז גבוה מהילדים חוזרים לקהילה ביוזמתם או ביוזמת הוריהם וייתכן שהמנהלים והוריהם מתייחסים בדיווחם לקבוצות ילדים שונות.

לוח 21: אופן ההיערכות לחזרת ילדים במחלקות על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

סה"כ מנהלים** N=50	
76	הכנת הוריהם של כל הילדים החוזרים
70	דיון בוועדות החלטה על כל הילדים החוזרים ו"תפירת" תוכנית מפגש של עו"ס מטפל עם גורם מטפל במסגרת חו"ב כדי לתכנן את חזרת הילד לקהילה לגבי כל ילד חוזר
58	מפגש אישי של עו"ס מטפל עם מנהל/מורה בית הספר אליו הילד חוזר (לגבי כל החוזרים)
50	
36	מפגש של המנהל עם כל הגורמים הרלבנטיים בקהילה לגבי כל ילד חוזר

* האחוזים אינם מסתכמים ב-100%, ניתן לציין יותר מפעולה אחת שבוצעה.
** סה"כ המנהלים שהשיבו היו כאלו שביישובם היו ילדים חוזרים

גם מהראיונות עם חלק מהילדים שחזרו לקהילה עולה כי הכינו אותם לקראת חזרתם לקהילה. היו ילדים שצינו שעו"ס הפנימייה או ועדת תכנון טיפול והערכה שהייתה במחלקה לשירותים חברתיים הכינו אותם לקראת חזרתם לקהילה. כפי שהדבר תואר על ידי המרואיינים:

"הייתה לי שם עו"ס שאתה הייתי מדבר על המשפחה בעיקר ומשחק אתה. היא הכינה אותי למעבר, שאלה אותי הרבה שאלות על איך אני מרגיש, יצאנו לשחק בפארק.. היא רצתה לברר איך יהיה בבית כשאני אחזור.. נפגשנו פעם בשבוע במשך כל התקופה לפני שחזרתי הביתה. היא לוותה אותי הרבה."

"עשו לנו ועדה לפני כן... הייתה עובדת סוציאלית ועוד אנשים שאני לא מכירה. זה היה מפגש אחד. אני לא ממש זוכרת מה היה שם.. בוועדה הגענו שאנחנו כבר יודעים שאנחנו חוזרים.. גם השתתפו מורים מבית הספר שלי עכשיו.. לא ממש דיברנו, היינו שותפים, הקשבנו. שאלו אותנו אולי שאלות אבל אני לא זוכרת מה."

חלק מהילדים שהוכנו לקראת חזרתם הביתה ציינו שזה עזר להם:

"מאוד חשוב לעשות הכנה לילדים שעוזבים כי לי זה עזר והרגיע אותי לפני שחזרתי הביתה. לא היו לי חששות על זה בכלל."

רוב הילדים שלא הוכנו לחזרתם לקהילה החליטו על החזרה בעצמם או ברחו. היו גם כאלו שסיפרו שבפנימייה החליטו על חזרתם ולא נעשתה להם הכנה.

"בכלל לא שיתפו אותי ולא הכינו אותי, לא דיברתי עם מישהו מומחה, הייתה קטטה ואני הרבצתי למישהו ואז המורה ביקש ממני ללכת הביתה באחת בלילה"

הילדים נשאלו האם לדעתם צריכה להיות הכנה של ילדים החוזרים מפנימיות. דעות הילדים בנושא זה היו חלוקות. חלקם ציינו שצריכה להיות הכנה, אך כזו הממוקדת במעבר לבית ספר חדש, בהתמודדות עם יצירת קשרים חברתיים חדשים ובמעבר מחיים מסודרים ומאורגנים לחיים שבהם הילד אחראי על ארגון סדר היום ועל מילוי היום בפעילויות. כפי שהדבר התבטא בראיונות:

"אני חושבת שחשוב שתהיה תכנית מסוימת שחוזרים הביתה. מסגרת כלשהי, לאן ללכת. שישר באים שתהיה מסגרת חינוכית, שלא נצטרך לשבת בבית בלי לעשות כלום".

"שיעזרו... שיכניסו..לחוגים ולפעילויות, לא (יגידו) לך הביתה לא רוצים אותך. כי אז הילד יחפש בעיות. אם יתנו חוגים ופעילויות, יעשו לילד סדר יום, יתנו לו מטרה בחיים (כמו) אני רוצה להיות שחקן כדורגל, לתת תכנית. כי הילדים היום הולכים לסמים ולא לכוהול".

"אני חושבת שצריך להכין ילדים לקראת החזרה הביתה, לספר להם שיהיה להם קשה להכיר אנשים חדשים ושהכל שונה וצריך להתחיל מהתחלה".

אותם ילדים שחשבו שאין צורך בהכנה ציינו שחזרו לביתם והסתדרו ללא הכנה. חלק מהילדים לא הבינו מדוע בכלל צריך להכין אותם לחזרה הביתה, שהרי גם כאשר היו בפנימייה הם היו מגיעים לחופשות בחיק המשפחה. מבחינתם, חזרתם להורים אינה שונה ממה שהורגלו לו בעבר.

"לפני שחזרתי עשו לי הכנה, אבל לא צריך הכנה, הרי הייתי כל שבועיים בא לאבא שלי, לא צריך שום הכנה".

"לא הייתה שום הכנה. היינו חוזרים כל שבועיים הביתה, זה רגיל".

3. שותפות השירותים האחרים בקהילה

אחד הנושאים המודגשים בצורות שונות בכל התוכניות המופעלות בתחום רווחת הילד הוא חשיבותה של השותפות בין השירותים השונים המטפלים בילדים ובבני נוער. גם ב"עם הפנים לקהילה" הודגשה חשיבותה של השותפות במסגרת התהליכים הקשורים ליישום המדיניות. בפרק זה נתאר את הקשר בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין השירותים האחרים בקהילה בשלבים השונים בתהליך יישום המדיניות.

המידע בפרק זה מתבסס על השאלון שהופנה למנהלים, על ראיונות עומק עם גורמים במחלקות ובעיקר על ראיונות עומק עם גורמים שונים מחוץ למחלקה. התקיימו 10 ראיונות עומק מחוץ למחלקה, עם גורמים ממערכת החינוך (מנהלת בית ספר, יועצת חינוכית, מנהל ופסיכולוגים מהשירות הפסיכולוגי החינוכי, מנהל פנימיית יום, קצין ביקור סדיר) ועם גורמים מהרשות (מנהל אגף חינוך, מנהל רווחה חינוכית).

הפרק בוחן את יידוע הקהילה על המדיניות החדשה ואת יחס הקהילה למדיניות; את השותפות בשלב קבלת ההחלטה על המרת המכסות; את השותפות בשלב תכנון השירותים; ואת השותפות בשלב הקמת השירותים/יישום.

מתוך הראיונות עם גורמים משירותים אחרים בקהילה עולה כי כל המרואיינים ידעו על השינוי במדיניות, אך הם נבדלו במידת היכרותם עם פרטי המדיניות. כולם דיווחו כי המדיניות הוצגה להם בכנס או בפגישה אישית עם מנהל המחלקה וכולם ציינו שהם תומכים בה:

"זה מאוד מבורך שהעבירו כספים לקהילה, כסף לפנימייה משרת ילד אחד וזה משרת קהילה שלמה".

"ברור שאני מחזיקה באותה תפיסה לתת מענה לילד בקהילה אפילו אם יהיה במסגרת חינוכית עד ערב...לא להוציא גם אם הבית לא סוציאלי. לא תמיד זה מתאפשר. אם המצב הוא קשה בבית או לא תמיד יש לנו את המענה בקהילה עצמה... אני בעד המדיניות של החזרה".

חלקם הביעו חשש מתוצאות אפשריות של המדיניות, והיו אף כאלו שטענו שצריכה להיות בדיקה רצינית של תוצאות והשלכות המדיניות על הילדים והמשפחות:

" הייתי רוצה פיקוח על הכסף, על ההמרה, על התקדמות הילד, לאן הולך הילד..נתת כסף ואם ילד עם בעיות התנהגות נפלט? לבדוק עם יד על הדופק שלא אחרי שנים נראה שלא עשינו כלום".

ברוב המחלקות (84%) לא שותפו (במידה רבה או רבה מאוד) גורמים מחוץ למחלקה בהחלטה על המרת המכסות. הדבר עולה בקנה אחד עם הממצאים שהובאו בפרקים הקודמים ושלפיהם רק כחמישית ממנהלי המחלקות שיתפו גורמים מחוץ למחלקה בהחלטה על המרת המכסות.

גם מתוך הראיונות עולה כי השירותים האחרים בקהילה לא שותפו בהחלטות על ההמרה, חלקם שותפו בשלב תכנון השירותים וכולם שותפו בשלב יישום המענים (הפעלת המענים). כפי שתארה אחת ממנהלות המחלקה:

"חיפשנו שותפים. כשראיתי מה הצרכים הבנתי שהתקציב לא מספיק וגייסנו את מחלקת החינוך.. עוזרים באבחונים. בנוסף לכך, עשינו משא מתן עם ועד היישוב, והם נתנו מבנה.....בשלב של המרה אני מיידעת אותם, אבל אני מחליטה. הם לא מבינים, אני משחקת עם התקציב. אני רק מיידעת אותם שאני לוקחת 4 מכסות...".

אחד המנהלים הסביר שחוסר השיתוף בהחלטה על ההמרה נבע מהחשש שחלק מגורמים אלו ינסו להפעיל לחצים על המחלקה וינסו "לקחת" את התקציב:

"לא רציתי לערב אותם, כי הם לא יבינו את הקטע הזה, הם לא יודעים את השיקולים שלנו להוצאה. אחרי שהחלטנו על ההמרה אז שיתפנו אותם. חששתי שהם לא יבינו במה מדובר ויחשבו שניתן לנצל את הכסף לדברים אחרים..".

חלק מהגורמים מחוץ למחלקה שלא שותפו בשלב ההמרה ותכנון השירותים טענו שהתקציב ניתן למחלקת הרווחה ושייך לה, ועל כן ההחלטות לגבי צריכות להעשות על ידה בלבד. כפי שתיארה מראיינת מהשירות הפסיכולוגי החינוכי:

"... למנהלת הרווחה יש תקציבים... צריך גבולות עם השותפות. לא יודעת אם עשתה המרות, איזה תקציבים יש... היא קיבלה תקציב – לא יודעת למה, לא מעורבת בזה. לא חושבת שאני צריכה להיות מעורבת בכסף...".

או גורם מהרשות: "לא היינו מעורבים בהחלטות לגבי הכספים. זה עניין של הרווחה. באה מנהלת הרווחה ואמרה, שהולכים לפרויקט.. ושאלה אם אנחנו רוצים להיות שותפים, ואמרנו כן. בפורום הגדול הבנתי שכסף בא מאי שימוש בכספים לפנימייה".

לעומת זאת היו שהתרעמו על חוסר השיתוף וטענו שהחלטות המתקבלות בפורום רב מקצועי שרואה את כל צורכי הילד, טובות יותר מבחינה מקצועית:

"לא הייתי שותף בהחלטה על המרה או בפיתוח תכניות. צריך היה שמחלקת חינוך (קצין ביקור סדיר, שירות פסיכולוגי חינוכי או בית הספר) תהיה שותפה באופן פעיל בבניית התכנית עצמה. כל הגורמים שיש להם קשר עם הילד חייבים להיות. זה יותר יעיל שיהיו מעורבים בבניית התכניות עצמן...אני בעד שיהיה פורום בין מקצועי מורחב שיתן את הדעה שלו וזה לא אומר שברווחה חייבים לקבל אותה...".

מתוך הראיונות עולה כי יש מקומות שבהם הוקמו שירותים משותפים של המחלקה בעיקר עם גורמים ממערכת החינוך וגורמים אלו אף שותפים בהפעלת השירותים. מתוך נתוני המעקב של השירות לילד ולנוער עולה כי בשנים 2004 ו-2005 60% מהמחלקות שתכננו ויישמו תוכניות במסגרת "עם הפנים לקהילה" גייסו בהצלחה גורמים ממערכת החינוך לשם כך. מתוך הנתונים עולה כי המחלקות תכננו 526 מענים בשיתוף עם גורם כלשהו. מתוכם 278 מענים בשיתוף עם מערכת החינוך. מתוכם 64% פועלים באופן מלא/חלקי, 30% בתהליך יישום ורק 6% לא יושמו.

בשאלונים שהופנו למנהלי המחלקות הם נתבקשו לדווח על מידת מעורבותם של גורמים בקהילה בשלבים השונים של יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" (רי' לוח 22). ב-43% מהמחלקות לא שיתפו אף לא גורם אחד מהקהילה בתהליך (שיתוף בלפחות באחת מהצורות האפשריות). באחוז גבוה מהמחלקות השותפות התבטאה בעיקר באיגום המשאבים (תרמו מבנה/ציוד, כוח אדם, משאבים כספיים), ובמעט יותר משליש שותפו גורמים אלו בפיתוח השירותים. דיווח זה עולה בקנה אחד עם הממצאים מתוך מאגר המידע המנהלי המעידים כי יישום המדיניות אפשר איגום משאבים משירותים אחרים בהיקף משמעותי. בשנת תשס"ו דיווחו המחלקות שהמרת המכסות אפשרה לחבור לגופים אחרים ולגייס התחייבות להשתתפות במימון השירותים בהיקף של קרוב ל-10,000,000 ש"ח נוספים.

לוח 22: היבטים שונים של שותפות שירותים בקהילה על פי דיווח המנהלים (באחוזים)*

סה"כ	
N=108	
43	לא השתתפו בדיונים על המרת או פיתוח שירותים או באיגום משאבים
16	השתתפו בדיונים על המרת המכסות
38	השתתפו בדיונים על פיתוח השירותים
37	תרמו מבנה/ציוד
19	תרמו כוח אדם
23	הוסיפו משאבים כספיים

*ניתן היה לציין מספר היבטים של שותפות ולכן האחוזים אינם מסתכמים ב-100%.

חלק שלישי: תוצאות המדיניות והשלכותיה

בחלקים הקודמים של הדוח עסקנו בבחינת תהליכים הקשורים ליישום המדיניות והפעלתה. אולם לב לבה של המדיניות הוא השגת המטרות לשמן נועדה, ומכאן חשיבותן הרבה של בחינת תוצאות ושל השלכות המדיניות. מטרת החלק הנוכחי היא בחינת התוצאות והשלכות של הפעלת המדיניות על המחלקות לשירותים חברתיים (מנהלים, עובדים, היקף מענים, ועדות החלטה), מפקחי ילד ונוער, השירותים האחרים בקהילה ועל הילדים והוריהם. חלק זה יחולק לשני פרקים:

- ♦ תוצאות המדיניות והשלכותיה ברמה הארגונית
- ♦ תוצאות המדיניות והשפעתה על הילדים ועל משפחותיהם

1. תוצאות המדיניות והשלכותיה ברמה הארגונית

א. השפעת המדיניות על עבודת המחלקה

אחת ממטרות המחקר היא לבחון את השפעת מדיניות "עם הפנים לקהילה" על המחלקות לשירותים חברתיים. הציפייה הייתה שיישום המדיניות ישפיע על תפקוד המנהל, על עובדי המחלקה ועל עבודת המחלקה. לדוגמה, המנהלים ירגישו אחריות רבה יותר על התקציבים ועל פיתוח שירותים, לעובדים יהיו יותר מענים להציע לילדים בסיכון, העובדים יפתחו יותר מיומנויות בפיתוח שירותים, העובדים ירגישו יותר עומס, המחלקה, הן המנהל והן העובדים, יעבדו צמוד יותר למפקחי השירות לילד ולנוער. אנשי המטה בראיונות שנערכו עמם, טענו כי לדעתם חל שינוי מהותי בדרכי העבודה של המחלקות הן בהתאמת המענים לצורכי הילדים והן בכל הקשור לניהול ידע ומידע. גם ניתוח תהליך ההגמשה התקציבית במערכת רווחת הילד בארה"ב מצביע על שינויים מעין אלו (Miller, 2000). לכן מעניין לבדוק אילו שינויים התרחשו בפועל במחלקות לשירותים חברתיים בישראל.

חלק זה יתאר את השלכותיה של המדיניות על תפקוד המנהל, על עובדי המחלקה ועל עבודת המחלקה על פי תפיסת המנהלים והעובדים.

המנהלים נתבקשו לציין את מידת הסכמתם להיגדים המתארים את השפעת מדיניות "עם הפנים לקהילה" (רי לוח 23).

לוח 23: השפעת המדיניות על תפקוד המנהל (באחוזים)

מסכימים (במידה רבה או רבה מאוד) להיגדים:	N=108
המנהל מרגיש אחריות רבה יותר על התקציב ועל השירותים	85
המנהל פיתח מיומנויות חדשות בתחומים שונים	73
המנהל עובד צמוד/הדוק יותר עם המפקח ועם גורמים אחרים בקהילה	68
מרגיש שיותר בודקים אותו מרמת המטה	46
מרגיש קושי במילוי דרישות הדיווח לרמת המטה	29
מרגיש חשוף יותר ללחצים מגורמים שונים	24

רוב המנהלים דיווחו כי הם מרגישים אחריות גדולה יותר על התקציב ועל השירותים. אחוז גבוה מאוד (73%) דיווחו כי פיתחו מיומנויות חדשות בתחומים שונים בעקבות השפעת המדיניות. מעט יותר משני שלישים דיווחו כי עבודתם צמודה יותר, הן למפקח השירות לילד ולנוער, והן לגורמים אחרים בקהילה. הדבר מתבטא בחלק מראיונות העומק. מספרת אחת המנהלות:

"המעורבות של המשדד – חשים אותה הרבה יותר. הפיקוח מעורב בבקרה רצופה ואנחנו בקשר עם המפקחת כולל כל התהליך, משתפים אותה בכל דבר – מקבלים ממנה ייעוץ".

46% מהמנהלים מרגישים כי בודקים אותם יותר מרמת המטה. ייתכן כי הדבר נובע מכך שהמחלקות עובדות צמוד יותר למפקח והנהלת השירות לומדת על ביצועיהם באמצעות כלים מובנים. שליש מהמנהלים מרגישים קושי במילוי דרישות הדיווח לרמת המטה. רבע מהמנהלים דיווחו כי הם מרגישים חשופים יותר ללחצים מגורמים שונים.

גם מתוך הראיונות עם גורמים במטה עלה כי חל גידול בבקרה הפנימית והחיצונית ושינוי בעבודת הפיקוח והבקרה בעקבות הדיווחים המרובים של המחלקות.

המנהלים נתבקשו לציין את מידת הסכמתם להיגדים שונים לגבי השפעת המדיניות על עובדי המחלקה ותפקודם. בלוח 24 מוצג אחוז המנהלים שצינו כי ההיגדים מתארים את השפעת המדיניות במידה רבה או רבה מאוד.

לוח 24: השפעת מדיניות עם הפנים לקהילה על עבודת המחלקה על פי דיווח המנהלים (באחוזים)	
מסכימים (במידה רבה או רבה מאוד) להיגדים:	N=108
יותר דיוק בבניית תכניות הטיפול ויותר מעקב	84
חלק מהעובדים מרגישים עומס רב יותר בשל הצורך ביישום מענים וגם טיפול במשפחות וילדים	63
חלק מהעובדים פיתחו מיומנויות חדשות בפיתוח שירותים	47

84% מהמנהלים סבורים כי תוכניות הטיפול לילדים ולמשפחות נבנות ביתר דיוק ונעשה אחריהן יותר מעקב. כמחצית מהמנהלים דיווחו כי חלק מן העובדים פיתחו מיומנויות חדשות בפיתוח שירותים. גם מתוך הראיונות עולה כי העובדים מרגישים שינוי במקצועיותם. הם טענו כי המקצועיות מתבטאת בבדיקה מעמיקה ואיסוף מידע על כל הילדים במשפחה, במעקב אחרי החלטות שהתקבלו, בתייעוד ושקיפות תהליכי העבודה. כפי שתיארו כמה מהמנהלות:

"דורש מהמחלקה לעבוד בצורה מקצועית יותר, בודקים לעומק את הילדים המשפחות גם כדי לעבות את השירותים בקהילה, התאמה של השירותים, דורש הרבה יותר עבודה בבית".
" יש יותר שקיפות. הרבה יותר מעקב שיטתי ומסודר".

"מאוד חיזק את הצד המקצועי אצל העו"סים, התחושה שלהם לגבי העבודה השתפרה בעקבות התכנית כיוון שהאחריות שהוטלה על העובדים מחזקת את המקצועיות, את העבודה הסוציאלית היאמיתית. לעובדים אכפת מאוד והם מסורים מאוד".

העובדים מרגישים יותר תחושה של יכולת, יצירתיות וגאווה. כפי שתיארה אחת המנהלות:

"התכנית נתנה לנו תקציב לעשות דברים יצירתיים".

"לעובדים יש תחושת קומפוטנטיות. יש תחושה של גאווה... העלה מעמד גם בעיני עצמנו וגם בסביבה".

לצד השיפור במיומנויות ובמקצועיות, שני שלישים מן המנהלים סבורים כי חלק מן העובדים מרגישים עומס רב יותר הן בשל הצורך בפיתוח ויישום מענים והן בשל העלייה במספר המשפחות הפונות. הדבר מתבטא בדיון בקבוצות המיקוד, כפי שעלה מדבריה של אחת מעובדות המחלקה:

"...מספר נושאים הועברו למחלקות כחשיבה נכונה, יש מגמה להעביר אחריות למחלקות. שזה חיובי, אבל אין שינוי מבחינת כוח אדם. זה יפגע בעובדים... זה ממוטט את העובדים. מי שיפגע זה הלקוחות. תוספת של שעות ומשרות הייתה משבחת. מרבית המשרות הם תצאי משרות. יש העמסה של דברים מלמעלה למטה אבל לא נתנים תקנים".

"יש עומס עבודה נוסף על העובדות. הפרויקט הביא למשפחות נוספות שפונות היום למחלקה ואז יש יותר עומס על עובדים. יש שירות חדש שניתן...".

נושא נוסף שעלה בראיונות העומק היה השפעת המדיניות על העבודה עם ההורים. חלק מהעובדים במחלקות הסבירו כי הוצאת ילד מחוץ לבית משדרת להורה מסר שהאחריות על הילד עוברת לגורם אחר, והאפשרות של החזרת ילד לקהילה או מניעת הוצאתו משמעותה שהאחריות על הילד חוזרת להורים:

"משפחה לוקחת אחריות על גידול הילדים. ללמד אותם שהאחריות על ההורים. ואנחנו נעזור. עד היום התפיסה הייתה שהילדים של המדינה ושהמדינה תדאג. השינוי טוב להורים ולילדים. שהורים יקחו אחריות. להפעיל אותם יעשו טוב למשפחה. אבל אם יש קושי, לאפשר יציאה מחוץ לבית.... כך אני משקפת להורים – שאחריות שלהם. זה מילת המפתח ואז ההורה נוהג אחרת, הוא שותף. ולא שאתה לוקח ילד מחוץ לבית וההורה מחוץ לתמונה".

חלק מאנשי המטה (ראה חלק ראשון בדוח) התנגדו לביזור הסמכויות למחלקות, עקב העדר אמון ביכולתם ובמקצועיותם של העובדים הסוציאליים ובשל חששם שהעובדים יתקשו לעמוד בעומס שמטילה עליהם התוכנית. לעומת זאת, המנהלים והעובדים עצמם חשו שהעובדים פיתחו מיומנות וגילו מקצועיות. הם ציינו בראיונות השפעות חיוביות של המדיניות על עבודתם ועל עבודת המחלקה, ועם זאת, הם גם היו ערים להשפעות שליליות: עומס המוטל על העובדים שצריכים לטפל ביותר משפחות (פיתוח תוכניות חדשות במחלקות הביא לפניה של משפחות חדשות) ולפתח מענים. להערכתם, בטווח הארוך עומס זה עלול לפגוע במשפחות ובילדים.

ב. השינוי באלטרנטיבות למתן שירותים

בחלק זה נבחן מה היו ההשלכות של העברת הסמכויות למחלקות על מערך השירותים בקהילה ועל האלטרנטיבות למתן שירותים העומדות לרשות המחלקות. הניתוח מבוסס על התוכניות שהגישו 190

המחלקות לשירותים חברתיים שהמירו מכסות בשנת התקציב 2005-2006 (תשס"ו) בחודש יוני 2005, ועל דיווחיהן לגבי יישום התוכניות, בסוף שנת 2005. השאלות הכלולות בניתוח הן אלו:

1. מהו היקף תוספת המשאבים לפיתוח שירותים קהילתיים בעקבות המדיניות?
2. עד כמה הצליחו המחלקות לנצל את התקציבים ולפתח שירותים?
3. מה היו ההשלכות על מערך השירותים בקהילה והיקפי השימוש בשירותים קהילתיים?

היקף תוספת המשאבים לשירותים בקהילה – על פי התכנון (תשס"ו)

בשנת תשס"ו (2005-2006) בכל המחלקות הומרו 794 מכסות חוץ ביתיות. המרת המכסות משמעותה העברה של 34,936,000 ₪ לפיתוח שירותים בקהילה. בנוסף לכך, דיווחו המחלקות לשירותים חברתיים על כך שהמרת המכסות אפשרה להן לחבור לגופים אחרים ולגייס התחייבויות להשתתפות במימון השירותים, בהיקף של כ-10,000,000 ₪ נוספים. התחייבויות אלו הושגו מהרשויות המקומיות (מעבר להשתתפות במימון השירותים שלהן מחויבות), ממשרדי ממשלה (בעיקר רווחה וחינוך) ומקרנות וארגונים וולונטריים. כלומר, מדובר בפוטנציאל תוספת של כ-45,000,000 ₪ לתקציבים המיועדים לשירותים בקהילה.

הממצאים האלה עולים בקנה אחד עם הממצאים שעלו בדיווח המנהלים והרכזים על איגום המשאבים ועם הממצאים שעלו בראיונות עם הגורמים מהמטה שטענו כי התוכנית שיפרה את היכולת של הרשויות לעמוד בתנאים של מימון תואם (matching) והעברת תקציבים בהתאם. המחלקות פיתחו תוכניות משולבות בשיתוף עם גורמים מקומיים, למשל, המגזר העסקי, גורמים ציבוריים, תורמים ועמותות.

ניצול המשאבים

אחד החששות שליוו את הפעלת המדיניות היה שהרשויות יתקשו לנצל את הכספים שהתפנו לצורך פיתוח שירותים בקהילה. כדי לעקוב אחר האופן שבו נוצלו התקציבים ומומשו התוכניות היישוביות, נעשה שימוש בשני מקורות: דיווחי מערכת התקצוב של משרד הרווחה, וטופסי מעקב אחר יישום התוכניות היישוביות, שמילאו המחלקות שהמירו מכסות. ממקורות אלו עולה, כי רוב היישובים הצליחו להשתמש ברוב המשאבים שבחרו להמיר ולפתח את רוב השירותים שתוכננו. על פי דיווחי מערכות התקצוב, בחודשים ספטמבר 2004 – נובמבר 2005 (15 חודשים מאז תחילת המדיניות) נוצלו 70% מסך כל התקציבים שהמחלקות בחרו להמיר. מדיווחי המחלקות עולה תמונה דומה: בסך הכול, המחלקות דיווחו על 720 מענים שתוכננו, מתוכם 413 (57%) יושמו באופן מלא, 75 (11%) פועלים באופן חלקי (כלומר: רק חלק מרכיבי השירות פועלים, או שהשירות עדיין לא מסופק לכל האוכלוסייה המתוכננת), 162 (22%) נמצאים בתהליכי יישום ו-70 (10%) לא יושמו. בחודשים 12/2005-8/2006 נעשה ניצול דומה של התקציב (69% מסך כל התקציבים שהמחלקות בחרו להמיר). המחלקות דיווחו על 833 מענים שתוכננו, ומתוכם אחוז המענים שיושמו באופן מלא או שלא יושמו דומים לשנה הקודמת.

שינויים בהיקף ובסוג השירותים בקהילה

כפי שצוין, המרת המכסות אפשרה תוספת תקציב משמעותית לשירותים בקהילה. הלוח הבא (לוח 25) מציג את ההוצאות התקציביות (התקציב שנוצל) לסעיפים שונים של שירותים בקהילה, תוך השוואה בין ההוצאות מהתקציב הרגיל של פעולות בקהילה להוצאות מתקציב "עם הפנים לקהילה" (הכספים שהומרו ממכסות חוץ ביתיות לצורך מימון שירותים בקהילה). ניתן לראות, שבסך הכול משאבי הקהילה גדלו ב-34%. ניתן גם לראות, שעלייה בשיעור גדול במיוחד חלה בהוצאות על טיפולים פרטניים וקבוצתיים (מגמות אלו היו גם בשנת 2005).

לוח 25: תוספת תקציבית, סה"כ וסעיפים עיקריים (ניצול 2006 - 12 חודשים)

תמיכה ביתית	סיוע סמך מקצועי	טיפולים קבוצתיים	טיפולים פרטניים	מועדוניות	סה"כ*	פעולות קהילתיות לילדים (ש)
7,749,900	7,135,969	2,933,708	1,726,549	34,047,300	71,125,651	
140,360	3,379,580	6,151,054	2,689,374	9,901,600	24,108,240	עם הפנים לקהילה (ש)**
18	47	201	156	29	34	אחוז תוספת

* סך כל הניצול התקציבי כולל סעיפים נוספים שאינם מופיעים בטבלה זו
** ניצול תקציב בתקופה זו, מתוך ההמרה בתשס"ו (נתונים ממערכת התקצוב של משרד הרווחה)

מבחינת היקף ההוצאה על סוגים שונים של שירותים בשנת 2006, מתוך הסכום שנוסף לשירותים בקהילה (24,108,240 ש"ח), 41% נוצל להפעלת מועדוניות; רבע מהמשאבים הופנו להפעלת טיפולים קבוצתיים לילדים ולחורים; 14% למתן סיוע סמך מקצועי (מטפחים לילדים, שחקיות להדרכת חורים) ו-11% לטיפול פרטניים.

תמונה דומה משתקפת מדיווחי המחלקות על השירותים שפותחו. בלוח 26 מוצגים מספרי היישובים המפעילים, באופן מלא או חלקי, שירותים מסוגים שונים שפותחו במסגרת התוכנית היישובית לניצול כספי ההמרה. כפי שהוזכר, בעת הדיווח היו שירותים נוספים בתהליכי הקמה.

לוח 26: שירותים עיקריים שיושמו במסגרת התוכנית לשימוש בכספי ההמרה (סוף 2006)

מספר המסגרות/יישובים	השירות
204	מסגרות שהייה וטיפול לשעות אחר צהריים (מועדוניות)*
30	מתוכן: מועדוניות לגיל רך/ביתית/חממה
33	מועדוניות טיפוליות אינטנסיביות
36	מועדוניות מתבגרים (מודל חדש)
10	מועדונית לבעיות התנהגות/בעיות רגשיות (מודל חדש)
95	מועדונית אחרת/ לא צוין סוג
	מענים עיקריים אחרים שהופעלו: **
131	אבחונים וטיפולים פרטניים לילדים (כולל מטפחים/חונכים)
98	טיפול/טיפוח קבוצתי לילדים
80	קבוצות, הדרכות וסדנאות חורים
38	תוכנית הורות

* נספר כל שירות, גם אם היה יותר מאחד באותו יישוב
** מספר היישובים שבהם הופעלו המענים

תיאור השירותים שפותרו מצביע על מספר מגמות בפיתוח השירותים בקהילה, מגמות שנראו בשנת 2005 והמשיכו גם בשנת 2006, ובהן:

- ♦ שילוב בין תגבור ניכר של מערך המועדוניות לבין הרחבה ניכרת של היקף הטיפולים הפרטניים והקבוצתיים לילדים ולהוריהם.
- ♦ מתן דגש ניכר לעבודה עם הורים בנושאים הקשורים לטיפול בילדים.
- ♦ הפניה של משאבים לקבוצות גיל צעירות יותר: אף על פי שתקציבי ההמרה הגיעו מהמרת מכסות חוץ ביתיות, בהן נעשה שימוש בעיקר לטובת ילדים בגיל בית ספר יסודי ובני נוער, חלק מהתקציבים הופנו לפעולות המכוונות לילדים בגיל הרך ולהוריהם, מתוך כוונה שלאורך זמן יוכלו קהילות להעניק טיפול בשלב מוקדם יותר, לפני שהבעיות יחמירו.
- ♦ בצד הרחבה של מודלים קיימים, ניתן לראות תחילת הפעלה של מודלים חדשים, כגון, מסגרות שהייה לילדים הפועלות רק בחלק מימי השבוע, ומודלים חדשים, המכוונים להתמודד עם בעיותיהם של מתבגרים צעירים וילדים עם בעיות התנהגות. פיתוח השירותים לקבוצות אלה מעיד על היענות לצורכיהם של ילדים עוזבי מסגרות חוץ ביתיות, וילדים שיש רצון למנוע את הוצאתם מחוץ לבית.

על פי דיווחי המחלקות בשנת 2005, השירותים שכבר פועלים (באופן מלא או חלקי) משרתים כ-7,000 ילדים וכ-4,000 הורים. בממוצע, עבור כל מכסה שנוצלה, כ-29 ילדים או הורים מקבלים שירות כלשהו (מדובר בהערכת חסר, כי חלק מהמחלקות לא דיווחו על מספר הילדים ההורים המקבלים שירות). בשנת 2006 המחלקות דיווחו על עלייה ניכרת באחוז הילדים וההורים המקבלים שירות. השירותים הפועלים באופן מלא או חלקי שירתו כ-15,675 ילדים וכ-10,438 הורים. בממוצע, עבור כל מכסה שנוצלה, כ-48 ילדים או הורים קיבלו שירות כלשהו.

הנתונים הללו מאשרים את סברת אנשי המטה שהתוכנית נתנה מקום לצמיחה של תוכניות מהשטח והיוותה מנוף להקמת שירותים חדשים. הממצאים מתהליך ההגמשה התקציבית בארה"ב הצביעו גם על הרחבת היקף השירותים לילדים ולמשפחות ועל יישום מודלים חדשים.

יחד עם השינויים הללו בסוג השירותים בקהילה ובהיקפם עולה מדיווח של משרד הרווחה כי חלו שינויים גם באכלוס המסגרות החוץ ביתיות. באוגוסט 2003 (שנה לפני יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה") דווח על 9,362 ילדים בפנימיות השונות. לעומת זאת, ביוני 2007 דווח על 7,681 ילדים. כלומר, חלה ירידה של 1,681 ילדים (כ-18%) מסך הילדים המאכלסים את הפנימיות. הנתונים מראים שהסיבה העיקרית לכך היא הירידה במספר הילדים בפנימיות החינוכיות, שהן פנימיות המיועדות לילדים המתפקדים באורח תקין ושהוצאו מחוץ לבית בעיקר על רקע מצב משפחתי בעייתי (בפנימיות הטיפוליות חלה עלייה של 2% במספר הילדים, בפנימיות פוסט אשפוזיות חלה עלייה של 33% במספר הילדים, באומנה חלה עלייה של 3% ובאומנה חלופת אשפוז חלה עלייה של 98%).

ג. השינוי בעבודת ועדות תכנון טיפול והערכה

מדיניות "עם הפנים לקהילה" מאפשרת למחלקות לשנות את האיזון בין מענים בקהילה לבין מענים מחוץ לקהילה. המרת המכסות מאפשרת למחלקות לתכנן ולפתח מענים בתוך הקהילה, מענים שיינתנו לילדים המועמדים ליציאה חוץ ביתית, לילדים חוזרים ולילדים אחרים במחלקה. הגדלת סך המענים בקהילה מגדילה כמובן את היצע המענים שוועדות תכנון טיפול והערכה יכולות לתת. בנוסף לכך, לשם החזרת ילדים לקהילה או דיון על ילדים מועמדים להוצאה חוץ ביתית נדרש דיון בוועדות תכנון טיפול והערכה. לכן סביר היה להניח שמדיניות "עם הפנים לקהילה" תשפיע בעקיפין על דרכי העבודה בוועדה. בחלק זה נתאר את ההשפעות והשינויים שחלו בעבודת ועדות תכנון טיפול והערכה בעקבות מדיניות "עם הפנים לקהילה" כפי שעלה משאלונים שהופנו לרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה.

עבודת הוועדה

הרכזים נתבקשו לציין את מידת הסכמתם להיגדים שעניינם עבודת הוועדה (ר' לוח 27). 67% מהרכזים מרגישים שהעובדים סבורים כי כדאי להביא ילדים לדיון בוועדה ו-61% מרגישים שיש יותר מענים להציע וניתן לבנות תכניות טיפול הולמות יותר מבעבר.

לוח 27: שינוי בהיבטים שונים של עבודת הוועדות על פי דיווח הרכזים (באחוזים)

*N=96	
67	העובדים מרגישים שכדאי להביא יותר ילדים לדיון
61	יש יותר מענים ותכניות טיפול הולמות להציע
47	יותר הורים משתתפים בוועדות

* סך הכול הרכזים שרואיינו

הדבר התבטא בראיונות עם הרכזים:

"עובדים יותר מביאים לוועדות החלטה כי יש פתרונות ואז לא מפחדים, יש איך ל"חבוק" את המקרה. כשיש מה להציע, אפשר להביא לוועדת החלטה."

או כפי שמתארת רכזת אחרת:

"התהליך יצר יותר עבודה גם בהקמת השירות וגם בוועדות החלטה. העבודה הנוספת נובעת מכך ברגע שנפתחו פרויקטים בקהילה העו"סים יותר רצו להביא מקרים לוועדת החלטה כדי להתיעץ."

47% מהרכזים מרגישים כי יש יותר שיתוף הורים בוועדות בעקבות המדיניות. שיתוף הורים הוא אחד הרכיבים, הן בהחלטות לגבי הטיפול בילד, והן בטיפול והעזרה הניתנים להורים, כדי שיוכלו לתת לילד מענה טוב. חשוב לציין כי, נושא שיתוף הורים בוועדות שונה עוד לפני הפעלת מדיניות "עם הפנים לקהילה" (כך שרק בחלק מהמחלקות הורים הוזמנו לדיון ובדרך כלל הם השתתפו רק בחלק מהדיון).

ואכן כמעט בכל הראיונות סיפרו הרכזים ששיתוף ההורים בדיוני הוועדות והתייחסות לחלקם של ההורים בתוכניות הטיפול הפכו לדבר שבשגרה. אחת הרכזות מתארת:

"בעבר – כשהשתתפו בו... החלטה. הייתי באה עם דוח שלי וקוראים להורים – שהיו בחוץ. היום מותר להורים להביא את מי שרוצים... הטיפול בקהילה צריך להיות מלווה בעבודה עם הורים. מפתחים קבוצות הורים והדרכת הורים כדי שהילד שיגיע ב-19:00 יהיה לו בית חם ותומך, שתהיה לו משפחה נחמדה."

לוח 28 מתאר את שביעות רצון הרכזים מהיבטים שונים בעבודת הוועדות. ניכר מהלוח, כי רוב רכזי הוועדות שבעי רצון מן ההיבטים הנוגעים לעבודת הוועדה.

לוח 28: שביעות רצון הרכזים (מרוצים או מרוצים מאוד) מהיבטים שונים בעבודת הוועדות (באחוזים)

*N=96	
79	מספר וסוג המשתתפים
81	החומר המוגש לוועדה
62	מעקב שנעשה אחרי החלטות הוועדה
83	אורך ותדירות מפגשי הוועדה
90	יחסים עם הפיקוח
91	איכות הדיונים וטיב ההחלטות המתקבלות כתוצאה מהם

* סך כל הרכזים שרואיינו

על פי המחקר על עבודתן של ועדות החלטה (דולב ואחרים, 2001), מעל ל-50% רכזי ועדות החלטה דיווחו כי הם מרוצים/מרוצים מאוד מרוב ההיבטים בעבודת הוועדה. כלומר, עוד לפני אימוץ מדיניות "עם הפנים לקהילה" הייתה שביעות רצון מדרך עבודת הוועדה. אולם נראה כי יש עלייה במספר הרכזים המדווחים על שביעות רצונם מעבודת הוועדה.

היבט מעניין הוא שגם על פי דולב ואחרים (2001) וגם על פי הנתונים הני"ל, מידת שביעות הרצון הנמוכה ביותר נרשמה בנושא המעקב אחר החלטות הוועדה (רק 56% מהרכזים היו מרוצים מהיבט זה ב-2001 ו-62% כיום. עניין זה משמעותי במיוחד, לאור העובדה שחלק נכבד מיישום המדיניות מחייב מעקב בוועדות אחר הילדים החוזרים מסידורים חוץ ביתיים, ולהם מותאמת תכנית טיפול עם חזרתם.

בראיונות הפתוחים שהתקיימו עם מספר רכזי ועדות, בלטה שביעות הרצון מהתמקצעות עבודת הוועדה, ורוב המרואיינים ציינו, כי בעקבות המדיניות הוטמעו בוועדות שיטות עבודה מוסדרות יותר, הנשענות על איסוף נתונים מעמיק. כמו כן, ניכר כי יש מודעות רבה לחשיבות קיומם של דיוני המעקב.

כפי שהסבירה אחת הרכזות :

”יש יותר מודעות להביא מקרה להתייעצות ויש הרבה מעקב. לא מסתפקים בדיון פעם בשנה אלא עושים דיון 2-3 פעמים בשנה. עוקבים אחרי התכנית הטיפולית לראות אם יש שינוי במשפחה”.

השתתפות גורמים בקהילה בוועדות

כמחצית מהרכזים דיווחו כי יש כיום יותר פניות מגורמים שונים מחוץ למחלקה לקיום דיונים בוועדות, בעיקר ממערכת החינוך. שאר הגורמים פנו באחוזים נמוכים בהרבה: טיפת חלב (6%); שירותי בריאות (7%) ושירותי בריאות הנפש (4%). 5% מהרכזים ציינו כי הורים פונים אל המחלקה בבקשה לקיום דיון (ר' לוח 29).

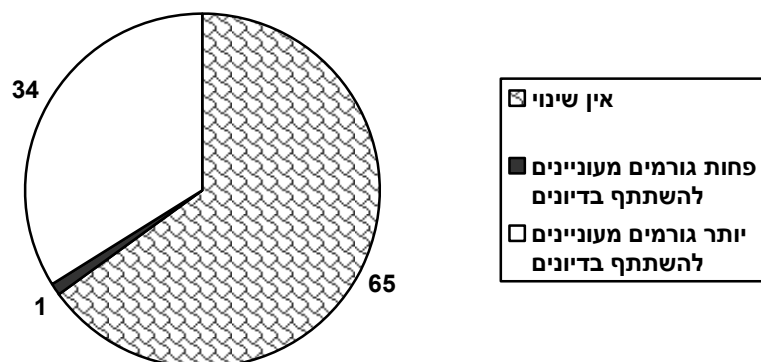
לוח 29: פנייה של גורמים מחוץ למחלקה לקיום דיונים על פי דיווח הרכזים (באחוזים)*

**N=96	
54	לא היו פניות מחוץ למחלקה
46	חינוך
7	בריאות
6	טיפת חלב
5	הורים
4	בריאות הנפש

* האחוזים אינם מסתכמים ב-100%. ניתן היה לציין יותר מגורם אחד.
** סך כל הרכזים שרואיינו

כ-65% מהרכזים דיווחו כי אין שינוי בהשתתפות גורמים מחוץ למחלקה בדיונים, אולם, שליש מהרכזים דיווחו כי יש יותר גורמים המעוניינים להשתתף בדיוני הוועדות (תרשים 6).

תרשים 6: שינוי בהשתתפות גורמים מחוץ למחלקה בוועדות (באחוזים)



מתוך הראיונות הפתוחים, עולה חשיבות ההשתתפות של גורמים מחוץ למחלקה בדיוני הוועדות. כך מספרות שתי רכזות:

"השירותים האחרים הם שותפים מאוד טובים בחשיבה, מגיעים לוועדות, לתכנית טיפול."

"היום מזמינים יותר אנשים מבחוץ – גגנת, מורה ותלוי מי שצריך".

שינויים בתפקיד ובמעמד הרכז ומעמדה של הוועדה

על פי דולב ואחרים (2001), רכזים רבים ממלאים תפקידים נוספים במחלקה. מעניין לבדוק את השינוי באופן מילוי תפקידיהם השונים.

הרכזים נשאלו באיזו מידה ההיגדים הבאים נכונים בעקבות מדיניות "עם הפנים לקהילה" (מקדישים יותר זמן לתפקיד הרכז, מתקשה למצוא זמן למילוי תפקידים אחרים, מתקשה לרכז חומר לוועדות, קושי בתיאום תאריכים לוועדות); (לוח 30). יותר ממחצית הרכזים דיווחו כי בעקבות המדיניות הם מייחדים זמן רב יותר לתפקידם כרכזי ועדות. מחציתם מרגישים כי בעקבות המדיניות הם מתקשים למצוא זמן למילוי תפקידיהם האחרים. רק רבע מן הרכזים דיווחו כי הם חשים קושי בעקבות המדיניות לגבי ריכוז החומר ותיאום תאריכים לדיון.

נתונים אלה, מצביעים, אולי, על תפיסת הרכזים את חשיבות תפקידם כיום עם השינוי במדיניות.

לוח 30: תפקיד הרכז על פי דיווח הרכזים (באחוזים)

*N=96	
59	מקדיש יותר זמן לתפקיד הרכז
49	מתקשה למצוא זמן למילוי תפקידי האחרים
26	מתקשה תאריכים לדיון
23	מתקשה לרכז את החומר לוועדות
* סך כול הרכזים שרואיינו	

הרכזים נשאלו על השינויים בתפיסת מעמדם וסמכותם (לוח 31). השאלה הופנתה רק לרכזי הוועדות ולא לרכזים שהם גם מנהלים. 59% מן הרכזים מרגישים שתפקיד הרכז נעשה משמעותי יותר, ו-53% חשים שמעמד הוועדה עלה.

לוח 31: השינוי במעמד ובסמכות הרכזים על פי דיווח הרכזים שאינם מנהלים (באחוזים)

N=63	
59	תפקיד הרכז נעשה משמעותי יותר
53	מעמד הוועדה עלה
50	אני מרגיש שכרכז אני בעל אחריות גדולה יותר במחלקה
31	אני מרגיש שכרכז אני בעל סמכות גדולה יותר במחלקה

מחצית מהרכזים הרגישו כי הם בעלי אחריות גדולה יותר במחלקה, כשליש חשו שהם בעלי סמכות גדולה יותר במחלקה. התחושות שתוארו נסבו סביב העובדה שאחריות הרכזים גדלה ועם זאת, תפקידם עדיין אינו מתוקנן. שתי רכזות מתארות:

"זה לא עוד תפקידון קטן, אני אומרת את זה למפקחת - זה לא משהו קטן. צריך תקינה. לא עושים את זה מהצד."

" צריך תקן לריכוז לו. החלטה אם רוצים לעשות את זה כמו שצריך. זו בעיה של כל הרכזים. גם מי שעובד משרה. זה חשוב ואם רוצים לעשות את זה כמו שצריך צריך תקן. המעקב לא פשוט - ללכת לעובד (לתחקר אותו ולשאול) מה עשית (עם התוכנית/המשפחה/הילד)? ... לא נעים עם קולגה. צריך שיהיה זמן רק לזה. כדי שנעשה ועדות החלטה בכמות הרצויה. ועדה חשובה שאי אפשר לעשות כלום בלעדיה - צריך תקן לזה! כולם - יגידו שטוב שזה קיים (ועדות החלטה) אבל צריך זמן כדי לעשות את זה."

עם זאת, בראיונות העומק עלה כי הרכזים מתוסכלים מהעומס המוטל עליהם. מתארת אחת הרכזות:

"חוסר מקצועיות וחוסר כבוד שלא יושבים עם רכזות ועדות החלטה וגם הגדילו את המשרה! ועדות החלטה - זה וולונטרי! מה קיבלתי מעבר לעוד עבודה? לא תגמלו אותי בכבוד! לא שותפה לחשיבה! (המנהל) לא שאל אותי איך אני מתארגנת לזה! לא חשבו בפיקוח איך אני מתארגנת עם זה בנוסף ל- ¼ משרה שלי? אני עושה ועדות החלטה וגם ועדות מעקב. 120 ילדים בשנה? זה לא נורמלי! לא חשבו איך אני מתארגנת!"

ורכזות נוספת מספרת:

" החיים שלי יותר קשים... יותר טפסים, יותר כמות, יותר ועדות. קשה. אי אפשר לעשות את הכול. אין עוד עובד. עושה כמה שאני יכולה. לא אעשה כמה ועדות ביום אחד. זה לא יעיל... אם הדיון קשה צריך לעשות רק ועדה אחת. לא כמה דיונים קשים... כל עובד צריך להביא לי את כל הדוחות, וזה זמן. עם עבודה שוטפת. זה לא הגיוני. אם הייתי משרה מלאה, הייתי עושה יותר ועדות ואני רק ¼ משרה, וזה קשה."

ד. השינוי בתפקיד הפיקוח

מדיניות "עם הפנים לקהילה", שאפשרה לבזר סמכויות ממטה השירות לילד ולנוער למחלקות לשירותים חברתיים חייבה גם לשנות ולשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על עבודת המחלקות. כך שמפקחי ילד ונוער, בהיותם הזרוע המקשרת בין אנשי השדה לאנשי המטה, ובהיותם אחראים על ליווי ופיקוח המחלקות, נדרשו למלא תפקידים חדשים ונוספים. נדרשה מהם מעורבות רבה ביישום ובמעקב אחרי עבודת המחלקות. הם אלו שנדרשו לעזור ביישום המדיניות והטמעתה, בהפעלתה ובמעקב אחרי המחלקות שעליהן הם אחראיים: הם היו אחראים לאישור המרת המכסות, לאישור התוכניות היישוביות שתוכננו עבור הילדים, למעקב אחרי מילוי הטפסים הנדרשים למילוי בתוכנית ושימוש בכלים השונים לצורך תכנון תוכניות יישוביות.

מניתוח תהליך יישום המדיניות עולה כי רוב המפקחים היו מעורבים בכל שלבי יישום המדיניות (יידוע והכנת המחלקה ליישום, הטמעת המדיניות, תהליך קבלת ההחלטות על ההמרה, תכנון ופיתוח שירותים), אך במידה שונה בשלבים השונים. נמצא שוני במעורבות המפקח במחלקות השונות. ברוב המחלקות היה המפקח מעורב בשלב בתהליך יישום המדיניות ורק ב-5% מהמחלקות נטען כי המפקח לא היה שותף כלל. השונות התבטאה בראיונות עם מנהלי המחלקות:

" המפקחת שלנו מאוד מעורבת ובאופן אישי מלווה אותנו וזה דבר שתורם מבחינה מקצועית. היא נותנת הדרכה וכיוונים. גם בשיטת פיקוח. יושבת בצוותי היגוי. עוקבת אתנו בפיקוח ובהדרכה. מביאה רעיונות חדשים...".

לעומת זאת במחלקה אחרת:

"אין לנו עזרה מהפיקוח. שברנו את הראש לבד. המפקחת לא הייתה בחשיבה. בָּנינו והתלבטנו לבד. יש מפקחים שמלווים את המחלקות והם עֵזר גדול. המפקחת הזו באה ממקום של ביקורת הורסת. נוח לי שהיא לא מגיעה הרבה אולי פעם/פעמיים בשנה. המפקח אמור לעזור. הם הרי אנשי מקצוע יותר טובים ממני... אנחנו לבד...הרגשתי לבד בפרויקט בכל ההיבטים. זו לא תחושה טובה. מפקח לא מעורב, שירות ילד ונוער, מה הם עושים כדי לעודד אותי לעשות, איפה אתם פה, חוץ מלבקש דוחות...".

תפקיד הפיקוח עבר שינוי משמעותי בעקבות יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה": יותר מעורבות ברוב המחלקות, סיוע בביצוע משימות חדשות וביצוע מעקבים בצורה שיטתית על פי כלים מובנים. השינוי לווה בתחושת עומס כמו גם בתחושות העצמה. בנוסף לכך, מתוך הראיונות עם אנשי המטה והפיקוח עלה כי המפקח מצא עצמו בין הפטיש לסדן. מצד אחד הוא חייב להעמיד דרישות שונות של ההנהלה לשטח, ומצד שני הוא נדרש להתמודד עם התסכולים והכעסים שעלו מהשטח.

ה. השפעת יישום המדיניות על הקשר של המחלקה עם הקהילה

אחד הנושאים החשובים לבדיקה הוא השפעת יישום המדיניות על הקשר של המחלקה עם שירותים אחרים. המנהלים נתבקשו לציין באיזו מידה השפיעה מדיניות עם הפנים לקהילה על עבודתם עם גורמים מחוץ למחלקה. לוח 32 מתאר את אחוז המנהלים שציינו שההיגדים מתארים את השינוי במידה רבה או רבה מאוד.

לוח 32: השפעת המדיניות על העבודה עם גורמים מחוץ למחלקה (במידה רבה או רבה מאוד) על פי דיווח המנהלים (באחוזים)

N=108	
68	יש יותר עבודה משותפת עם גורמים מחוץ למחלקה
59	גורמים מחוץ למחלקה מזמינים עובדים מהמחלקה לדיונים הקשורים לילדים
56	גורמים מחוץ למחלקה מתייעצים יותר עם עובדי המחלקה
52	יש יותר איגום משאבים בין המחלקה לגורמים אחרים ביישוב
49	יש יותר פניות לוועדות לגבי ילדים

נראה כי בסך הכול, באחוז גבוה מהמחלקות גדל שיתוף הפעולה עם גורמים מחוץ למחלקה, הן בעבודה הפרטנית עם הילדים - בהזמנת העובדים לדיון מחוץ למחלקה ובהתייעצות עמם, והן באיגום משאבים לשם אספקת שירותים. הממצאים עולים בקנה אחד עם הממצאים שהובאו בפרקים הקודמים, כך, לדוגמה, כמחצית מהרכזים ציינו כי יש יותר פניות מצד גורמים מחוץ למחלקה לוועדות תכנון טיפול והערכה לגבי ילדים בעקבות מדיניות "עם הפנים לקהילה". או לדוגמה, שינוי הקשר בין העובד בלשכה לעובדי הפנימיות ושיתוף פעולה בהכנת ילדים לחזרה הביתה, כפי שעלה בראיונות עם אנשי המטה.

נושא שיתוף הפעולה ואיגום המשאבים של המחלקות עם גורמים אחרים ביישוב הוזכר פעמים לא מעטות בראיונות העומק. בחלק מהמחלקות ציינו כי המדיניות תרמה לשינוי במידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לגורמים אחרים בקהילה. כמו שצינו כמה מעובדי המחלקה:

"...יצר תחושת אחדות של קהילה אחת שחייבת להתאחד"; "הקשר עם מסגרות חינוכיות התהדק. זה היום חובה שלי להכנס למסגרת לעשות וליזום. יש יותר עבודה משותפת אתם"; "אנחנו עובדים מאוד בצמוד עם בתי ספר, עם השנים הגדלנו את עבודה המשותפת עם היועצות והמורות. עבדנו תמיד יפה עם השירות הפסיכולוגי. פעם אנחנו היינו פונים אליהם, היום הם פונים אלינו. יש יותר עבודה גם אתם...היום אני פונה למועצה והם נותנים לי. הם משתפים פעולה הרבה יותר בעקבות "עם הפנים" היישוב עובד איתנו."

או כפי שתואר על ידי גורם מחוץ למחלקה: "גם מקודם הייתי בקשר עם העובדים הסוציאליים. הקשר לא השתנה סביב העבודה המשותפת במועדוניות. הקשר השתנה בתדירות, אבל מה שיותר חשוב הופיעו פרויקטים שלא היו קודם וברגע שיש לנו מענה, זה משנה את הקשר בינינו. רואים את הדברים ביחד. יושבים ודנים מסתכלים מבחינה מערכתית".

עם זאת, היו יישובים בהם נטען כי תמיד היה שיתוף פעולה והקשר לא השתנה: כפי שציין גורם מחוץ למחלקה:

"התפיסה שלנו את מחלקת הרווחה הייתה תמיד חיובית. במשך השנים הגדלנו את הקשר. יש לנו הרבה יחסי גומלין. יושבים במסדרון אחד. חוץ מוועדות השמה, ועדות החלטה, יושבים לפעמים על משפחה יחד."

מתוך הראיונות עולה כי בחלק מהמחלקות מעמד המחלקה עלה, בעיקר כי למחלקה יש מה להציע (משאבים, מענים). השינוי במעמד המחלקה התבטא הן בפנייה למחלקה להתייעצות והן בפניה לפיתוח שירותים חדשים. הדבר נכון גם לגבי מחלקות שעבדו בשיתוף פעולה עם גורמים בקהילה לפני יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה". כפי שתואר על ידי גורם במחלקה:

"...תמיד עבדנו מול כל המערכות אבל מאז שנכנס הפרויקט משתפים הרבה יותר גם עם המתנ"ס...הקשר התחזק מאוד, שיפור ורצון מצד הגורמים להיות שותפים לפיתוח שירותים. יש למחלקה משאבים אז יש לה מה להציע לשירותים אחרים. בעבר השירות הפסיכולוגי החינוכי היו נותנים שירותים רק בבית"ס ועתה הם יותר שותפים ומעורבים."

או כפי שתיארה אחת מנהלת אחת המחלקות :

"היום המחלקה נתפסת כמחלקה הכי משמעותית. עם עוצמה הכי חזקה. בכל צוות היגוי אנחנו משולבים...היום מנהלים מבקשים עזרה ממני".

כפי שהסבירה אחת המרואיינות מחוץ למחלקה :

"זה נתן הרבה כוח לגורמי הרווחה מבחינת המשאבים שיש להם והיכולת שלהם לעזור. המחלקה נתפסה בעבר כגוף שקשה לקבל ממנו עזרה וזה נתן אור אחר, כגורם שיש לו מה להציע לקהילה ויכול לעזור. תמיד היה שיתוף פעולה, אף פעם לא סגרו דלת גם אם לא היו משאבים ניסו לעזור...".

היו שהסבירו את הסיבה לשינוי בתפיסת המחלקה בכך שהעבודה המשותפת במסגרת "עם הפנים לקהילה" חשפה אותם לדרכי העבודה של המחלקה :

"אני הרבה שנים בחינוך ולא נחשפתי לעבודה של עובדי המשפחה. עכשיו נחשפתי לעבודה שלהן ואני מלא הערכה".

השינוי שחשו המרואיינים במחלקות ומחוץ למחלקות עולה בקנה אחד עם הממצאים שעלו מתוך הראיונות עם אנשי המטה (ראה חלק ראשון בדוח) על עידוד התארגנויות מקומיות ויצירת שיתופי פעולה בין ארגוניים ברמה המקומית. ואף יותר מכך, הממצאים מצביעים על כך שהתוכנית שיפרה את היכולת של הרשויות המקומיות לעמוד בתנאי מימון תואם (matching) והעברת תקציבים בהתאם. הסכום שהביאו המחלקות שימש כמנוף ליצירת תוכניות חדשות בשיתוף עם גורמים שונים. יש מחלקות שהכפילו את הסכום שקיבלו בשותפויות. נושא זה עלה בצורה בולטת גם בתוצאות מחקרי ההערכה שנעשו בארה"ב על תהליכי ההגמשה התקציבית במערכת רווחת הילד, גם שם המשאבים הגמישים אפשרו יותר שיתוף פעולה בין ארגונים וסוכנויות המטפלים בילדים, James Bell Associates, (2007; Cornerstone consulting group, 2002; Miller, 2000).

2. תוצאות והשלכות של המדיניות על הילדים ומשפחותיהם

ילדים חזרו לקהילה מפנימיות עוד לפני יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה"; עם זאת, אחד החששות היה שבעקבות התוכנית יחזרו לקהילה ילדים רבים, לא ייקלטו בקהילה ומצבם יידרדר. נושא זה מלווה את יישום המדיניות ועולה שוב ושוב לדיון ציבורי. בפרק זה ננסה לבחון את מצבם של הילדים החוזרים והוריהם, את השתלבותם בקהילה ואת המידה שבה הם מקבלים מענים לצרכיהם.

השאלות העיקריות שעליהן נענה הן :

- ♦ מה מאפייני הילדים שחזרו לקהילה ומה הגורמים לחזרתם
- ♦ האם הילדים החוזרים השתלבו בקהילה ומה מצבם
- ♦ מה המענים שילדים החוזרים והוריהם מקבלים כיום
- ♦ מה מידת שביעות הרצון של הורי הילדים החוזרים מתהליך החזרתם, מצבם והעזרה שהמשפחה מקבלת

הפרק מתבסס על שלושה מקורות: 1. שאלונים שהופנו להוריהם של 136 ילדים שחזרו לקהילה בשנים 2005 ו-2006 (פירוט ראה שיטת המחקר). 2. נתונים ממעקב על ילדים שחזרו לקהילה מתוך מערכת המידע המנהלי שפותחה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה בשנים 2005-2006 (פירוט ראה שיטת המחקר). 3. ראיונות עומק מובנים למחצה עם 12 בני נוער שחזרו לקהילה בשנים 2006-2007.

אחת ממגבלות המחקר הייתה חוסר היענותם של העובדים ובעיות באיתור המשפחות במדגם הראשון של סקר ההורים לגבי הילדים החוזרים בשנת 2005. חוסר היענות העובדים והעובדה שהם לא איתרו את משפחות הילדים שחזרו לקהילה מעוררים שאלה לגבי מידת הקשר שלהם עם משפחות הילדים שחזרו לקהילה בשנים 2005-2006 ולגבי הטיפול במשפחות הללו. כמו כן, כתוצאה מכך מדגם בסקר הורים אינו מדגם מייצג. לכן, יש להתייחס בזהירות רבה לנתונים אלה. עם זאת, הנתונים הללו דומים לנתונים הארציים וניתן ללמוד מהם רבות על הילדים החוזרים לקהילה ועל הטיפול בהם. ההבדלים בין הילדים במדגם סקר ההורים לילדים החוזרים על פי הנתונים הארציים הוא בגיל הילדים ובמשך שהייתם בפנימייה. נראה כי הילדים במדגם לסקר ההורים היו ילדים מעט יותר גדולים, ואחוז גבוה מהם שהו זמן ארוך יותר במסגרות החוץ ביתיות.

א. מאפייני הילדים והגורמים לחזרתם לקהילה

על פי דיווח ההורים, רוב הילדים החוזרים הם בני נוער ויותר ממחציתם גילאי 12-14. 45% מהחוזרים שהו במסגרות החוץ ביתיות מעל לארבע שנים.

לוח 33: מאפייני הילדים החוזרים (באחוזים)

גיל בעת החזרה	סקר הורים N=136	נתונים ארציים* N=1,051
5-0	2	3
11-6	18	25
17-12	79	72
משך שהייה מחוץ לבית		
4 שנים ומעלה	45	35

* מתוך: המידע המנהלי במערכת התכנון והמעקב שפותחה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה. מבוסס על דיווחי עובדי המחלקה

השהייה בפנימייה

כדי להבין יותר את הרקע לחזרת הילד לקהילה ואת הקשר של ההורים עם המחלקה לפני חזרתו נשאלו ההורים עד כמה היו מרוצים מהטיפול שילדם קיבל בפנימייה. 57% ציינו שהיו מרוצים או מרוצים מאוד מהטיפול שהילד קיבל בפנימייה. 31% ציינו שלא היו מרוצים כלל מהטיפול בפנימייה.

מתוך הראיונות עם הילדים החוזרים עולה כי חלקם אהבו את השהייה בפנימייה:

"שאמא שלי נפטרה הם היו בשבילי כמו אמא ואבא. הם היו נותנים כסף, נותנים אחריות...למשל, אני אוהב לצייר אז היו נותנים לי לצייר על הקירות בפנימייה... למשל הייתי אחראי על פינת החי...הייתי שם 9 שנים, זה היה הכל, הבית שלי..."

או מרואיינת אחרת: "היה לי כף, היו לי שם חברים וחברות".

חלקם לא אהבו את השהייה בפנימייה:

"כלום לא אהבתי בפנימייה. המדריכים מחפשים שתעשה בעיות".

או: "משעמם לי מאוד שם, הם צועקים עלינו..האווירה שם לא טובה, מתייחסים אלינו בצורה גרועה מאוד".

גורמים לחזרה

מדיניות "עם הפנים לקהילה" מחייבת את המחלקות לשירותים חברתיים להחזיר לקהילה ילדים ששהו במסגרות חוץ ביתיות ארבע שנים ומעלה, למעט חריגים. כמו כן, גם הרכיב הנוסף במדיניות, הגמשת התקציבים, יכול להוות תמריץ למחלקות לשירותים חברתיים להחזרת ילדים לקהילה. בניסיון להבין מה היה הגורם לחזרת הילדים לקהילה נשאלו ההורים שתי שאלות. לוח 34 מציג את הסיבות לחזרת הילדים הביתה ולוח 35 את הגורם שהחליט על חזרת הילדים הביתה על פי תשובת ההורים.

נראה כי רוב הילדים חזרו בשל סיבות הקשורות להם או להוריהם (לא מרוצה, לא השתלב, הורה רצה את הילד בבית, הורה לא היה מרוצה מהפנימייה). 15% ציינו שבפנימייה טענו שהילד אינו מתאים או/ואינו משתלב, 9% ציינו שילדם שהה במסגרת ארבע שנים ו-4% ציינו שזו הייתה החלטת המחלקה (ההורים יכלו לציין מספר סיבות לחזרת ילדם).

לוח 34: הסיבות לחזרת הילדים הביתה (באחוזים)*

N=136	
46	הילד לא השתלב/הילד לא היה מרוצה בפנימייה
38	ההורה לא היה מרוצה מהפנימייה/הורה רצה שהילד יחזור
15	בפנימייה החליטו שהילד אינו מתאים/משתלב
9	הילד שהה ארבע שנים במסגרת חו"ב
4	החלטת המחלקה לשירותים חברתיים
2	סיבה אחרת (מות הורים, מצב כלכלי)

* ניתן היה לציין יותר מסיבה אחת, לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%

כשליש מהילדים וכשליש מהוריהם החליטו על החזרה. כחמישית חזרו בעקבות החלטת הפנימייה/אומנה, 11% החלטת המחלקה ו-2% החלטת שופט בית משפט (רי לוח 35).

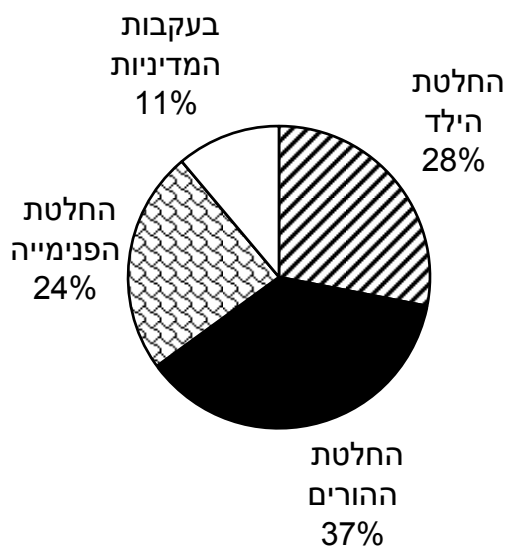
לוח 35: הגורם שהחליט שהילד חוזר הביתה (באחוזים)

N=136	
32	הילד עצמו
33	ההורים
21	הפנימייה/אומנה
11	המחלקה לשירותים חברתיים
2	שופט בית משפט
1	לא ידוע

כדי לנסות ולזהות מה הייתה הסיבה העיקרית לחזרת הילדים לביתם ומי היה הגורם העיקרי שהחליט על חזרת הילד, שילבנו את שתי השאלות (תרשים 5). נראה כי כשני שלישים מהילדים חזרו לקהילה ביוזמתם או ביוזמת הוריהם, כרבע בשל החלטת הפנימייה ו-11% חזרו בשל המדיניות (שהו מעל 4 שנים או/והחלטה של המחלקה). לא נמצאו הבדלים מובהקים בסיבות החזרה לפי גיל הילד בעת החזרה.

על פי הדיווח של השירות לילד ולנוער, תופעה זו של חזרת ילדים בשל רצונם או רצון הוריהם מוכרת כבר שנים רבות. ואכן גם על פי הנתונים הארציים⁸ בשנים 2005 ו-2006 63% מהילדים חזרו בשל רצונם/רצון הוריהם, אחוז דומה למה שנמצא במדגם הנוכחי, 23% מהילדים חזרו בשל חוזר מנכ"ל או החלטת המחלקה, 10% חזרו בשל החלטת המסגרת החוץ ביתית ו-4% בשל סיבה אחרת. ייתכן שההבדלים בין חלק מהנתונים במדגם לבין הנתונים הארציים נובעים מהגורם המדווח (דיווח העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים לעומת דיווח ההורים). ייתכן שההורה לא בהכרח ידע לומר האם הילד חזר כי שהה 4 שנים ומעלה (חוזר מנכ"ל) או שהפנימייה החליטה על חזרתו. בנוסף לכך, חשוב לזכור כי מדגם ההורים אינו מדגם מייצג (ראה תיאור שיטת המחקר).

תרשים 7: הגורם שהחליט על חזרת הילד לקהילה והסיבה לכך (באחוזים)



גם מתוך הראיונות עם הילדים החוזרים עולה כי על פי רוב, הילדים הם אלו שהחליטו על החזרה הביתה, לעתים רצונם תאם את רצון ההורים או הפנימייה ולעתים היו הם שהחליטו לבדם:

⁸ מתוך: המידע המנהלי של מערכת התכנון והמעקב שפותחה בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה. מבוסס על דיווחי עובדי המחלקה

"אני ברחתי מהפנימייה בלילה, הם באו לבקש ממני לחזור לפנימייה כעשר פעמים אבל סירבתי."

"..הספיק לי להיות שם. גם אנחנו רצינו (אחי ואני) וגם אבא רצה שנחזור."

"אני חזרתי בגלל שזה לא היה נעים לי בכלל שם...המורים ביקשו ממני לעזוב. אמא שלי הייתה מעורבת גם, היא אמרה שהם לא מלמדים טוב בכלל שם."

היו מעטים שצינו שהחלטה על החזרה לא הייתה שלהם (אלא של הפנימייה):

"...פתאום מתקשרים לאימא שלי, אמרו לה "לא רוצים את הבן שלך, עשה בעיה...".

הסיבות לחזרה קשורות בעיקר לכך שהילדים לא הסתדרו בפנימייה או שהם רצו לחזור לגור עם הוריהם:

" חזרתי כי היו לי בעיות עם המדריכים ובבית הספר וככה זה יצא."

"...חזרתי כי רציתי להיות עם אבא שלי."

חששות ההורים

מעל למחצית מההורים (54%) לא חששו מחזרת ילדם הביתה. עיקר החשש נסב סביב הילד עצמו: תפקוד הילד (32%), רווחת הילד (18%) והטיפול ההורי בילד (29%); (לוח 36). חשוב להבין את חשש ההורים, לשם היערכות לקראת חזרת הילדים ולשם תמיכה במשפחות לאחר חזרתם. נראה כי הכנת המשפחה והתמיכה בה צריכה לכלול התייחסות לחששות שהועלו על ידי ההורים.

לוח 36: חששות ההורים מחזרת ילדם הביתה (באחוזים)

N=136	
54	להורים לא היו חששות מחזרת ילדיהם לקהילה
32	חששות לגבי תפקוד הילד (קשיים בלימודים, בהתנהגות)
18	חשש לרווחת הילד (לא יהיה לו טוב בבית, לא יהיו לו חברים, יפגעו בו)
29	חשש מבעיות בטיפול ההורי בילד (התמודדות עם התנהגות הילד, טיפול בילד)
8	חשש מבעיות בקשר עם בני המשפחה (יריב עם בני המשפחה)
2	חשש מבעיות בתפקוד ההורה כמבוגר (בעיות עם בן זוג, בעיות בריאות)
10	חשש מבעיות הקשורות למצב הכלכלי (לא יהיה לנו כסף בשבילו, חדר)
*ניתן היה לתאר מספר חששות לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%	

לא נמצא קשר בין קיומם של חששות שונים לבין הגורם והסיבה לחזרת הילד.

לוח 37: חששות הורים מחזרת ילדם הביתה, לפי הגורם והסיבה לחזרת הילד (באחוזים)

ס"כ	החלטת הילד/הוריו	החלטת גורם אחר*
N=136	N=88	N=48
54	56	52
46	44	48

* החלטה של הפנימייה, המחלקה (מדיניות)

ב. השתלבות הילדים החוזרים בקהילה ומצבם

אחד החששות שהועלו לגבי חזרת הילדים לקהילה בעקבות מדיניות "עם הפנים לקהילה" הייתה שהמדיניות תיצור תופעה של יציאת ילדים מהפנימייה וחזרתם לאחר מכן שוב לפנימייה (תופעת "הדלת המסתובבת"), כמו כן הועלו חששות לגבי מידת השתלבותם בקהילה ומצבם.

קליטתם והשתלבותם של הילדים בקהילה נבחנה על פי שלושה מדדים: היקלטותם במסגרת חינוכית, האם הייתה לגביהם התערבות חירום/התערבות פקיד סעד/התערבות דחופה והאם הם נשארו בקהילה או שיצאו מחדש לסידור חוץ ביתי.

על פי דיווחי ההורים (לוח 38) 26% מהילדים עזבו את בית הספר ואינם במסגרת/לא היו בבית הספר חודש ומעלה. ככל שגיל הילד עולה, כך אחוז הנושרים גדל, אך ההבדלים בין קבוצות הגיל אינם מובהקים. לגבי 12% מהילדים הייתה התערבות חירום/התערבות פקיד סעד/התערבות דחופה מאז שהילד חזר (לא נמצאו הבדלים מובהקים בין קבוצות הגיל). הסיבות להתערבות על פי דיווחי ההורים היו בעיקר אלימות (כלפי הילד, בין בני זוג ואלימות של הילד כלפי בני משפחה או ילדים אחרים) ובעיות נשירה מבית הספר.

על פי הנתונים הארציים (ממערכת המידע המנהלי), בשנים 2005 ו-2006 הייתה התערבות חירום/התערבות פקיד סעד ב-23% מהמשפחות שילדיהם חזרו לקהילה, ו-17% מהילדים לא נקלטו במערכת החינוך (נתונים אלו נכונים לשלושה חודשים לאחר חזרת הילדים לקהילה). מתוך הילדים שלא נקלטו במערכת החינוך לגבי כשליש הייתה התערבות חירום/התערבות פקיד סעד ורק 14% מהילדים שלא נקלטו במערכת החינוך הוצאו שוב למסגרת חוץ ביתית.

הנתונים על פי דיווח ההורים מצביעים על כך שבטווח הארוך לילדים החוזרים יש בעיות בבית הספר והם נושרים. מכאן שיש צורך במעקב אחר הילדים בטווח הארוך ומתן תמיכה אם יש צורך. נתון מעניין נוסף הוא ההבדל בהשתלבותם של ילדים בקהילה על פי סיבת חזרתם. על פי הנתונים הארציים שיעור הילדים שלא נקלטו במסגרת חינוכית גבוה במיוחד בקרב הילדים שחזרו עקב החלטת המסגרת החוץ ביתית (42%) או מרצונם (18%), ונמוך יותר בקרב הילדים שחזרו בעקבות הנחיות המדיניות (6%) או עקב החלטת המחלקה (3%).

לוח 38: נשירה והתערבות חירום/התערבות פקיד סעד (באחוזים)

נתונים ארציים 2006-2005 N=1,051	סקר הורים N=136	
17	26	עזבו את ביה"ס ואינם במסגרת/לא היו בביה"ס חודש ומעלה
23	12	התערבות חירום/התערבות פקיד סעד/התערבות דחופה

בניגוד לחששות, רוב הילדים (88%) נמצאים כיום בבית, 7% חזרו לפנימייה/אומנה או עברו לפנימייה/אומנה אחרת. אחוזים בודדים גרים עם קרובי משפחה, בצבא, בכלא או סירבו לענות. על פי הנתונים הארציים לשנים 2005 ו-2006 86% מהילדים נמצאים בבית ו-12% יצאו מחדש למסגרת חוץ

ביתית. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הילדים שחזרו בעקבות החלטה שלהם/הוריהם וילדים שחזרו בשל סיבה אחרת.

לוח 39: מקום הילד כיום, לפי הסיבה והגורם לחזרת הילד (סקר הורים; באחוזים)

סה"כ N=136	החלטת הילד/הוריו N=88	החלטת גורם אחר* N=48	
88	87	90	בבית
7	8	6	במסגרת חו"ב
2	1	2	בצבא
1	1	1	קרובי משפחה
1	-	1	כלא
1	1	1	מסרב לענות

* החלטה של הפנימייה, המחלקה(מדיניות)

הסיבות לחזרה לפנימייה, על פי דיווחי ההורים היו בעיקר חוסר בתנאים פיזיים בבית, בעיות עם ההורים ורצון במסגרת לימודים טובה יותר. לגבי רובם (מלבד אחד) ההורים חושבים שהם אכן היו צריכים לחזור לפנימייה. שלושה מהם לא רצו לחזור לפנימייה.

ההורים נשאלו איפה לדעתם עדיף לילד להיות כיום (לוח 40). רוב ההורים (73%) חושבים שילד עדיף להיות בבית (לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הילדים שחזרו הביתה ביוזמתם/יוזמת הוריהם לבין ילדים שחזרו בשל המדיניות או בשל החלטת הפנימייה).

לוח 40: המקום הטוב ביותר לילד כיום על פי תפיסת ההורים (באחוזים)

N=136	
73	בבית
24	בפנימייה/אומנה
1	ישיבה
1	קרובי משפחה
1	לא יודע

מבין הילדים הנמצאים היום בבית (120 ילדים) לגבי רובם (81%) ההורים טענו שעדיף שיהיו בבית, 17% מההורים אמרו שעדיף לילדיהם להיות בפנימייה, 1% בישיבה, 1% לא ידעו איפה עדיף.

קשיים בתפקוד הילדים החוזרים ובטיפול ההורי בהם

הנתונים עד כה הצביעו על כך שהילדים החוזרים נקלטו בקהילה. רובם חיים בבית, לומדים בבית הספר ולא נרשמו לגביהם אירועים חריגים. עם זאת, חשוב לבדוק כיצד הם מרגישים בבית, מה מצבם ועם אילו קשיים הם מתמודדים.

מתוך הראיונות עם הילדים עולה כי לרובם טוב בבית:

"טוב לי בבית, חוזר כל יום מהלימודים הביתה, יש לי חדר משלי, יכול לצאת לאיפה שאני רוצה, חופשיות".

"היום אני בבית משלי, הבית הזה אני חי כמו שאף פעם לא חייתי. אני חי את החיים שלי, נכון שיש בעיות וכמה פעמים היה בא לי למות מהבעיות..אבא גר למטה ואני למעלה..".
"קודם כל זה מקום, זה בית, יש לי את אבא ואח שלי וחברים שלי והכל. והאוכל הוא אוכל של הבית".

"זה כיף, יש לי יותר אופציות, אני עובד ויכול לשחק עם הכסף..תחושה של חופש בבית...כן אני אוהב הכל בלהיות בבית. זה כמו לצאת לחופש מהפנימייה".
"אני מאוד שמח להיות בבית עם אמא, אני רואה את החברים שלי, יכול לעבוד, פשוט שמח לגמרי. אין דברים לא טובים. כולם אוהבים אותי, אמא, החברים שלי, קרובי משפחה."
"עכשיו אני בבית והכל טוב בבית. עשה אותי שמח להיות עם המשפחה שלי".

עם זאת היה גם מיעוט שהרגיש אחרת:

"ההרגשה שלי בבית על הפנים, בגלל שהמנהל לא רוצה שאני אחזור ללימודים, נכנסתי לכלא לחמישה חודשים".

אף על פי שרוב הילדים מציינים שטוב להם בבית, חלקם מתארים גם קשיים רבים. הקשיים שהם מתארים הם בעיקר קשיים בלימודים, קשיים כלכליים, וחוסר בתעסוקה ועניין. כפי שהדבר בא לידי ביטוי בראיונות:

"בבית זה גם טוב אבל משעמם מאוד, אין לי משהו שאני יכול להעביר את הזמן בכיף, אין משהו מעניין, אני כל הזמן יושן או מול הטלוויזיה, אני לא יכול לעבוד בגלל שעברתי ניתוח בגב, אני לא רוצה ללכת לבית ספר כי אני שונא לימודים ובית ספר".
"קצת קשה לי בלימודים, ככה וככה. בעיקר בחשבון".

"...ניסתי לחזור לבית הספר ב.. אך לא יכולתי בגלל שהילדים לא מוצאים חן בעיני...חסר לי כסף לקנות בגדים..".

"...אבל בכל זאת יש קשיים..כי אין חדרים, אין פרטיות".

"..בגלל שהוציאו אותי מהבית ולא מצאו לי מקום מסודר, הסתובבתי ממקום למקום (עברה בין מספר פנימיות). בכל מקום כמה חודשים, בזכותי הרבה זמן בלי ללמוד. היום אני בת 17 ואף אחד לא רוצה לקבל אותי ללימודים, אף בית ספר..אז אין לי ביה"ס ואני תקועה בלי לימודיים, בלי השכלה".

גם ההורים מדווחים על קשיים בתפקוד הילד: ל-75% מהילדים יש קשיים בתחומים שונים (כולל נשירה מבית הספר) מאז שחזרו. בלוח 41 מוצגים קשיי הילד מאז החזרה. למעט יותר ממחצית מהילדים יש קשיים לימודיים, ל-43% יש בעיות בהתנהגות הלימודית (28% לא מכינים שיעורי בית, 23% לא מגיעים בזמן לשיעורים ולאחוז דומה בעיות משמעת בכיתה) ולמעט יותר משליש יש בעיות חברתיות-רגשיות (22% מסוגרים/מדוכאים, 18% לא משתלבים חברתית, 16% מסתבכים במריבות/אלימים ו-10% "מסתובבים עם חברים לא טובים"). לא נמצא קשר מובהק בין מספר הקשיים שיש לילדים לבין מידת הכנתם לקראת החזרה הביתה.

לוח 41: קשיים של הילד מאז החזרה (באחוזים)*

N=136	
52	קשיים בלימודים
23	לא מגיע בזמן לשיעורים
28	לא מכין שיעורים
23	בעיות משמעת בכיתה
18	לא משתלב חברתית
16	מסתבך במריבות/אלים
22	מסוגר/מדוכא
-	משתמש בסמים/אלכוהול
10	מסתובב עם חברים לא טובים
24	לא שומע בקול ההורים/יש מריבות

*ניתן היה לציין יותר מקושי אחד לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%

ההורים נשאלו גם על קשייהם בטיפול בילד. שישים וארבעה אחוזים מהם דיווחו על קשיים שונים. בלוח 42 מוצגים קשייהם העיקריים: קושי בטיפול יום יומי בילדים, במשפחה ובבית (43%), קושי במתן סיוע לימודי (43%), קושי בהתמודדות עם קשיים מיוחדים של הילד (37%), קושי בחינוך הילדים והצבת גבולות (36%), קושי בהשגחה על הילדים (21%), קושי בשמירת קשר עם בית ספר (17%) ובמתן תשומת לב לילדים (15%).

לוח 42: קשיים של ההורה על פי דיווח ההורים (באחוזים)*

N=136		קושי ב:
43	טיפול יום יומי בילדים, במשפחה ובבית	
43	מתן סיוע לימודי לילד	
37	התמודדות עם קשיים מיוחדים של הילד	
36	חינוך הילדים והצבת גבולות	
21	השגחה על הילדים	
17	שמירת קשר עם בית הספר	
15	מתן תשומת לב לילדים	

* ניתן היה לציין יותר מקושי אחד לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%

לוח 43 מתאר את שילוב בעיות ההורים והילדים החוזרים (ספירת מספר הבעיות שיש להורים ולילדים בתחומים שונים). ניתן לראות שלרבים מהילדים יש קשיים בתפקוד (לפחות בעיה אחת) או שלהוריהם יש קושי בטיפול בהם (לפחות בעיה אחת) מעל למחציתם סובלים גם מקשיים בטיפול ההורי בהם וגם מקשיים בתפקודם.

חשוב להזכיר בהקשר זה שהמשפחות שהשתתפו בסקר ההורים היו המשפחות שלהן היו פחות קשיים בהשוואה למשפחות שסירבו להשתתף בסקר ההורים/שהמחלקות לא הגיעו אליהם, כך שבסך הכול ברור כי לילדים החוזרים יש יותר קשיים מהמתואר לעיל (פירוט ראה בחלק על שיטת המחקר).

לוח 43: קשיים בתפקוד ההורים והילדים על פי דיווח ההורים (באחוזים)

N=136	
75	בעיה אחת לפחות בתפקוד הילד
64	בעיה אחת לפחות בטיפול ההורים בילד
52	בעיה בטיפול ההורים בילד ובתפקוד הילד
13	ילדים ללא בעיה בתפקודם או בטיפול ההורי בהם

כדי ללמוד על מצבם של הילדים החוזרים והשתלבותם בקהילה נשאלו מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ורכזי ועדות תכנון טיפול והערכה (ועדות החלטה) על התגובות של גורמים שונים בקהילה לחזרת הילדים. המנהלים נשאלו באיזו תדירות הם נתקלו בתגובות של שביעות רצון או כעס מצד ההורים, מערכת החינוך והמשטרה (לוח 44). הממצאים שעלו מדיווח המנהלים והרכזים עולים בקנה אחד עם הממצאים שעלו מדיווח ההורים: 41% ציינו שלעתים קרובות או קרובות מאוד הם נתקלו בהורים שצינו קושי בהתמודדות עם חזרת הילדים, עם זאת, רק 13% ציינו כי לעתים קרובות או קרובות מאוד הורים הביעו קושי בעיון כעס על חזרת ילדם. שליש ציינו שלעתים קרובות או קרובות מאוד בתי ספר/גנים הביעו שביעות רצון מהשתלבות הילדים בקהילה. לעומת זאת, כחמישית ציינו שלעתים קרובות או קרובות מאוד בתי ספר התלוננו על קושי בשילוב הילדים החוזרים. אף לא אחד מהמנהלים לא דיווח על קבלת תלונות לעתים קרובות או קרובות מאוד מהמשטרה לגבי הילדים החוזרים.

אחוז גבוה יותר מבין הרכזים ציינו תגובות של קושי בקרב ההורים (68%), וכרבע ציינו תגובות של כעס מצד ההורים. כשליש דיווחו על קושי בשילוב ילדים בבתי הספר ו-2% על פניות מהמשטרה.

הנתונים לעיל מציגים את תפיסת המנהל ורכזי ועדות תכנון טיפול והערכה. נראה כי אחוז נמוך יותר מקרב המנהלים דיווחו על קושי של ההורים בהתמודדות עם התנהגות הילדים. עם זאת, הרבה יותר רכזים דיווחו על קושי זה. ייתכן שהפער קשור למידת המודעות וההכרות של מנהלי המחלקות את המשפחות ומצבם.

לוח 44: תגובות לחזרת הילדים על פי דיווח המנהלים והרכזים (באחוזים)*

מנהלים N=63	רכזים N=50	
13	26	הורים הביעו כעס על החזרת הילדים
41	68	הורים ציינו קושי בהתמודדות עם התנהגות הילדים
33	38	בתי"ס/גנים הביעו שביעות רצון מהשתלבות הילדים בקהילה
19	34	בתי"ס התלוננו על קושי בשילוב הילדים החוזרים
-	2	התקבלו פניות מהמשטרה

* רק מחלקות שבהן חזרו ילדים. רק תגובות שחזרו לעתים קרובות או לעתים קרובות מאוד, תשובות אפשריות נוספות היו לעתים רחוקות או לעתים רחוקות מאוד. ובנוסף לכך, הניתוח של תפיסת המנהלים והרכזים לא מתייחס לאותן מחלקות (המנהלים והרכזים לא בהכרח מאותן מחלקות)

נמצאו הבדלים בתגובות לחזרת הילדים בין המחלקות במדגם לפי הרכב אוכלוסייה. 64% מהמנהלים מיישובים ערביים ציינו כי הורים הביעו קושי בהתמודדות עם התנהגות ילדיהם, זאת לעומת 35% מהמנהלים בשאר היישובים. כמו כן, 43% מהמנהלים מיישובים ערביים ציינו כי בתי ספר התלוננו על

הקושי בשילוב הילדים החוזרים, לעומת 12% מהמנהלים מיישבים שאינם ערביים. ייתכן שהבדלים אלו נובעים מכך שביישובים הערביים הוצאה מחוץ לבית נקטת במקרים הקיצוניים ביותר והילדים החוזרים הם הילדים הקשים ביותר. מתוך נתוני המעקב של השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה על כלל המחלקות בישראל עולה כי בכל היישובים הערביים חזרו בסך הכול 43 ילדים בשנת 2005 (7% מסך כל הילדים החוזרים, רובם נכללו במדגם).

נמצאו גם הבדלים לפי גודל היישוב. כרבע מהמנהלים ביישובים גדולים ציינו כי מערכת החינוך הביעה שביעות רצון מהשתלבות הילדים בקהילה, לעומת 60% מהמנהלים ביישובים בינוניים וכחמישית מהמנהלים ביישובים קטנים.

בחינת השתלבותם ומצבם של הילדים החוזרים לקהילה מראה כי אף על פי שהילדים השתלבו בקהילה עדיין הם והוריהם סובלים מקשיים בתחומים רבים.

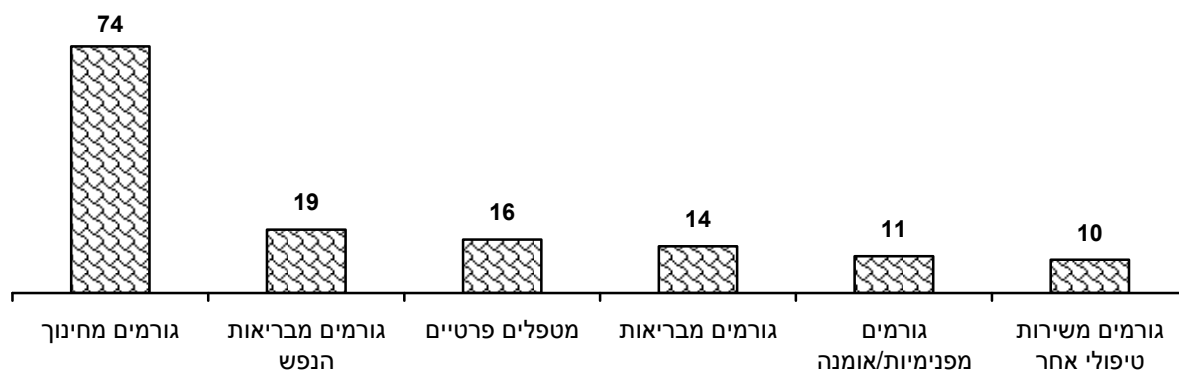
ג. מתן תמיכה/עזרה לילדים החוזרים

מתוך הנתונים המתארים את קשייהם של הילדים החוזרים והוריהם, עולה השאלה האם הם מטופלים והאם ניתנים להם המענים שיעזרו להם ולהוריהם להתמודד עם הקשיים. תחילה נביא את דיווח המנהלים על הקשר של המחלקה עם המשפחות ולאחר מכן את דיווח ההורים על העזרה והתמיכה שהם מקבלים.

המנהלים נשאלו על הקשר שלהם עם הילדים שחזרו לקהילה. 76% מהמנהלים ביישובים שבהם חזרו ילדים לקהילה דיווחו שלמחלקה יש קשר עם כל הילדים שחזרו וקשר עם גורמים מטפלים בקהילה לגבי כל ילד.

על פי תרשים 8, רוב המנהלים ציינו כי למחלקה יש קשר עם גורם ממערכת החינוך לגבי הילדים החוזרים.

תרשים 8: הגורמים שאתם נמצאת המחלקה בקשר לגבי ילדים חוזרים על פי דיווח המנהלים* (באחוזים)



* מדובר ב-63 מנהלים שענו, כאלו שיש ביישובם ילדים חוזרים

בנוסף לכך, 72% ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים דיווחו כי יש מעקב על כל הילדים החוזרים. 7% מהמנהלים במחלקות שבהן חזרו ילדים ציינו כי אין מעקב אחריהם בכלל. 8% ציינו כי יש מעקב על חלקם, 13% ציינו כי יש מעקב על רובם והמעקב נעשה ברוב המקרים על ידי עו"ס משפחה. 40% ציינו שהמעקב נעשה במסגרת הדיון הפרטני לגבי ילד בוועדת תכנון, טיפול והערכה, 53% בפורום קבוע הדן במצב הילדים החוזרים, ו-30% מכנסים פורום כאשר מתעוררת בעיה.

דיווח זה עולה בקנה אחד עם הנתונים הארציים לשנת 2005 ו-2006 על ביצוע מעקבים אחרי הילדים החוזרים. כמעט כל המחלקות מילאו טופסי מעקב אחרי הילדים החוזרים ובהם דיווחו על ביצוע מעקב אחרי הילדים כשלושה חודשים לאחר חזרתם לקהילה (כולל דיווח על כך שאין להם חוזרים). עם זאת, מתוך המידע המנהלי של משרד הרווחה עולה כי חלק מהמחלקות התקשו לבצע מעקב אחר הילדים החוזרים **בשנה השנייה** לחזרתם (לגבי החוזרים של שנת 2004 וגם החוזרים של שנת 2005), מה שמעורר את השאלה – האם הילדים נקלטו בקהילה וניתקו קשר עם המחלקה לשירותים חברתיים, או שהמחלקות אינן מצליחות לקיים מעקב ולספק תמיכה לילדים אלה, לאורך זמן. ייתכן כי העדר מחשוב במחלקות הוא המקשה לבצע מעקב בטווח הארוך. טענה זו עלתה גם בראיונות עם אנשי המטה, שדיווחו שבחלק גדול מהמחלקות אין מחשבים, אין מכשירי פקס ואין יכולת לעבוד בתנאים נוחים וודאי שלא לאסוף ולעבד נתונים.

לוח 45 מתאר את סוגי העזרה הניתנים כיום לילדים שחזרו הביתה על פי דיווח ההורים. בסך הכול רוב הילדים (76%) לא מקבלים כיום עזרה/תמיכה (לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הילדים שחזרו ביוזמתם או יוזמת הוריהם לבין אלו שחזרו בשל המדיניות או החלטת הפנימייה). לרובם (95%) כלל לא הוצעה עזרה ואלו שהוצעה להם עזרה סירבו לקבלה. 24% מהילדים מקבלים עזרה (שני שלישים מההורים של מקבלי העזרה מרגישים שזה עונה לצורכי הילד). סוג העזרה הניתנת היא בעיקר קשר עם גורם מהמחלקה (13%), יועץ בית ספר (10%), מטפל אחר (8%), השתתפות בחוגים (9%), קבלת עזרה בלימודים (9%) והשתתפות במסגרות אחר צהריים בקהילה (8%).

לוח 45: עזרה שהילדים מקבלים על פי דיווח ההורים (באחוזים)

N=136	
76	לא מקבלים עזרה/תמיכה כלל
11	קשר עם עו"ס
2	קשר עם פקיד סעד
10	קשר עם יועץ בבית הספר
4	קשר עם מטפל מבריאות הנפש
4	קשר עם פסיכולוג פרטי
4	מועדונית
2	פנימיית יום
9	חוגים
5	חונך
9	שיעורי עזר
2	מועדון נוער

*ניתן היה לציין יותר מסוג אחד של עזרה, לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%

ואכן גם מתוך הראיונות עם הילדים החוזרים עולה כי לרוב הילדים שרואיינו אין קשר עם אנשי מקצוע, אף על פי שחלקם היו רוצים:

"אין אף אחד בקהילה (שיוצר אתי או עם אבא שלי קשר). אני הייתי רוצה כי מה שיש לי בלב, רק עו"ס צריך לשמוע. אני כואב לי הלב שאף אחד לא מתעניין בנו".

חלק מהילדים שאין להם קשר עם איש מקצוע גם לא היו רוצים:

"לא אין לי קשר עם מישהו מהרווחה וגם לא הייתי רוצה כי הם ממש לא עזרו לי"

לאלו שיש קשר, חלק ציינו שהם לא מרגישים שהקשר עוזר להם או:

"יש שם גם עו"ס אתה אני יכול לדבר אבל היא אומרת רק כן, כן, כן ולא עושה כלום".

ולחלקם הקשר עזר:

"פעם אחת היה לי קושי בבית והתקשרתי לעו"ס ודיברתי אתה ואחר כך נפגשנו והיא עזרה לי".

עם זאת, לרוב הילדים יש למי לפנות אם יש להם קושי, בדרך כלל לבני משפחה וחברים:

"אם קשה לי אני מדבר עם אבא ואמא או אח שלי או אחותי הגדולה".

או: "אם אני מרגישה שיש לי קושי אני פונה לאמא, לחבר או לאח שלי".

היה גם מיעוט מהם שצינו שהם פונים לאנשי מקצוע:

"אם יש לי קושי אני תמיד הולך למורה שלי בבית הספר ואתה אני מדבר והיא מדברת איתי ועוזרת לי".

אף שלרוב הילדים שרואיינו אין קשר עם עובד סוציאלי, חלקם מקבלים עזרה, בעיקר חוגים, חונך ומועדון נוער:

"...יש לי חוג כדורגל פעמיים בשבוע ומועדון שאני הולך אליו ב-16:00 כל יום. שם אני משחק במחשב, משחק סנוקר, לפעמים עושה שיעורי בית...היה קשר בין אימא שלי למחלקה ברווחה, לא יודע במה...".

חלק מהילדים לא מקבלים עזרה אף על פי שהם/הוריהם היו רוצים:

"אבא ביקש עזרה משירותי הרווחה עבורי אבל סירבו לתת לו".

וחלק לא מעוניינים בעזרה:

"כשיצאתי מהפנימייה הביאו לי חוגים וחונכות והיום אני כבר לא צריכה אותם...".

או: "אני לא צריך כלום, חוץ מזה כי כל מה שאני רוצה אני מקבל מההורים שלי".

על פי דיווחי ההורים, רק 15% מהם מקבלים עזרה כיום, בעיקר טיפול עו"ס (לוח 46); (לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הילדים על פי סיבת החזרה). לרוב ההורים שלא מקבלים עזרה גם לא הוצעה עזרה. חשוב לציין כי כאשר הילדים היו במסגרות החוץ ביתיות 29% מההורים קיבלו עזרה.

לוח 46: עזרה שההורים מקבלים על פי דיווח ההורים (באחוזים)*

N=136	
85	לא מקבלים עזרה/תמיכה כלל
10	טיפול מהמחלקה לשירותים חברתיים (פרטני, זוגי, משפחתי, קבוצתי)
1	טיפול פסיכיאטרי/אחר מחוץ למחלקה
2	חוג הורים/תוכנית הורים
2	קבוצת תמיכה
3	סומכת/עזרה ביתית
1	ייעוץ משפטי מהמחלקה לשירותים חברתיים
5	עזרה כלכלית מהמחלקה לשירותים חברתיים

*ניתן היה לציין יותר מסוג אחד של עזרה, לכן האחוזים אינם מסתכמים ל-100%

בסך הכול, 30% מההורים טענו שהם או/ו ילדיהם מקבלים עזרה כלשהי. על פי הנתונים הארציים, 44% מהילדים שחזרו בשנים 2005 ו-2006 קיבלו הם/הוריהם עזרה/תמיכה. כצפוי, שיעור קבלת השירותים גדול יותר בקרב ילדים שחזרו באופן מתוכנן (החלטת מדיניות או מחלקה) יחסית לילדים שחזרו באופן לא מתוכנן (החלטת הילד/ההורה). אם כך, נראה כי יש פער ניכר בין אחוז הילדים החוזרים שלהם יש קשיים ובין העזרה שהם או הוריהם מקבלים. הרבה יותר ילדים והורים זקוקים לתמיכה מאלו שמקבלים אותה בפועל. יותר מכך, מהנתונים הארציים עולה כי חל שינוי בהיקף מתן השירותים ויש עלייה באחוז הילדים הנהנים משירותים בקהילה. המשמעות היא שיתכן שהילדים הנהנים מהשירותים הללו אינם בהכרח הילדים החוזרים, אלא כלל הילדים המופרים במחלקה. ייתכן שהסיבה לפער נעוצה בעובדה שמיעוט מהילדים חזרו בשל המדיניות/החלטת המחלקה ולהם תוכננה ונתנה עזרה.

בנוסף לכך, מהנתונים הארציים עולה שכשני שלישים מהילדים הזקוקים לשירות כלשהו אינם מקבלים שירות אחד או יותר כי הם או הוריהם אינם מעוניינים בכך. סיבה זו שכיחה יותר בקרב ילדים שחזרו בצורה לא מתוכננת. בנוסף לכך, לגבי פחות משליש מהילדים הזקוקים לשירות כלשהו דווח כי אינם מקבלים שירות אחד או יותר שהם זקוקים לו משום שביישוב לא קיים שירות המתאים לצורכיהם או שאינו קיים בהיקף מספיק (למחלקה אין תקציב מספיק כדי לספקו). גם סיבה זו שכיחה יותר בקרב ילדים שחזרו בצורה לא מתוכננת (עקב החלטה שלהם/הוריהם או החלטת הפנימייה).

מדיווח המנהלים על הקשיים במחלקה לאחר חזרת הילדים ניתן ללמוד על הסיבות לפער בין הצרכים למענים (לוח 47). 29% מהמנהלים ציינו את חוסר המוכנות של ההורים לחזרת הילד, רבע ציינו את החוסר בשירותים המתאימים עבור הילדים, ילדים שלא משתפים פעולה וקושי בהתאמת תוכנית טיפול. 11% ציינו את חוסר שיתוף הפעולה של שירותים אחרים בקהילה ו- 5% חוסר שיתוף הפעולה מצד ההורים וקושי בשילוב ילדים במסגרות החינוך.

לוח 47: קשיים עיקריים בהחזרת ילדים על פי דיווח המנהלים (באחוזים)

*N=63	
29	הורים לא מוכנים לחזרת הילד
25	אין מספיק שירותים מתאימים עבור הילדים
25	קושי בתפירת תוכניות טיפול
25	ילדים לא משתפים פעולה
11	חוסר שיתוף פעולה של שירותים אחרים בקהילה
5	הורים לא משתפים פעולה
5	קושי בשילוב ילדים במסגרות חינוך

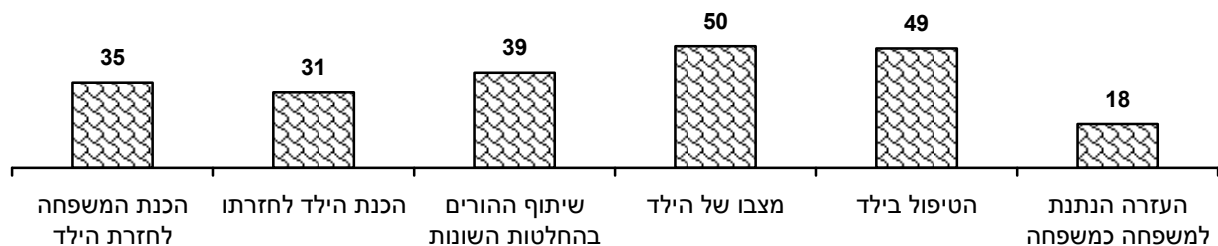
* רק מחלקות שבהן חזרו ילדים לקהילה

הנתונים בפרק זה מעלים מספר שאלות מהותיות לגבי הכנת המשפחות לקראת חזרת הילדים, ליווי המשפחות לאחר החזרה, שיתוף ההורים בהחלטות הקשורות לתהליך החזרה והתאמת המענים הניתנים לצורכי המשפחות. ייתכן שההכנה נעשית בעיקר לילדים החוזרים באופן מתוכנן, ייתכן שההכנה שנעשית אינה מספיקה. ברור כי יש צורך בליווי ההורים והילדים גם לאחר שהילד חזר, בשיתוף ההורים ובהתאמה טובה יותר של מענים לצורכי המשפחה.

ד. שביעות רצון הורי הילדים החוזרים

ההורים נשאלו על מידת שביעות רצונם מהיבטים שונים של הטיפול בהם ובילדיהם כיום ובתהליך החזרת הילדים הביתה⁹ (תרשים 9). כמחצית מההורים היו שבעי רצון מהיבטים הקשורים למצב הילד והטיפול בו, 39% משיתופם בהחלטות השונות הנוגעות לחזרת הילד, מעט יותר משליש מהכנת המשפחה/הילד לחזרה הביתה ופחות מחמישית ממידת העזרה הניתנת למשפחה כמשפחה. העובדה שרק כשליש מרוצים מהכנת המשפחה, אף על פי שעם רובם (82%) נעשתה פעולת הכנה כלשהי, מצביעה על כך שייתכן שההכנה אינה מספקת או אינה מתאימה. האחוזה הנמוך של שביעות רצון מהעזרה/תמיכה שהמשפחה מקבלת אינו מפתיע, שהרי אחוז גבוה מהמשפחות אינן מקבלות עזרה/תמיכה, אף על פי שנראה שהמשפחות הללו היו זקוקות לעזרה/תמיכה.

תרשים 9: שביעות רצון של ההורים (באחוזים)*



* התרשים מתייחס להורים שציינו שביעות רצון במידה רבה/רבה מאוד

⁹ ההורים יכלו לדרג את מידת שביעות רצונם על סולם של 4 (במידה רבה מאוד, במידה רבה, במידה מועטה, בכלל לא).

סיכום וכיווני פעולה

כאמור, המחקר בחן את תהליכי יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" ואת תוצאותיה. להלן נביא כמה נקודות בולטות שעלו בדוח ולאחר מכן נציין כיווני פעולה שנגזרים מממצאי הדוח.

- ◆ בניגוד לתפיסתה של הנהלת שירות ילד ונוער כמשתפת את אנשי השדה בתהליך עיצוב מדיניות "עם הפנים לקהילה", רק חלק קטן ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים אכן חשו שותפים.
- ◆ מנהלי המחלקות הרגישו שבסך הכול נעשתה הכנה לשינוי והנהלים הקשורים להפעלת המדיניות הובהרו.
- ◆ בשני שלישים מהמחלקות נעשו עבודת הטמעה, הכנה ותמיכה בעובדים.
- ◆ בסך הכול העובדים התמודדו עם הסמכויות החדשות שהועברו להם: אחוז גבוה מהמחלקות המירו מכסות, אספו מידע על הילדים ושלחו את המידע לניתוח. אחוז גבוה עשו שימוש בניתוח המידע ולרובם לא היה קושי בהבנת הנתונים וניתוחם. המחלקות שהמירו מכסות הצליחו לנצל את מרבית התקציבים לצורך פיתוח שירותים בקהילה.
- ◆ המחלקות דיווחו על פעולות שונות שנעשו במסגרת ההערכות לחזרת ילדים לקהילה. ההורים לילדים חוזרים דיווחו כי עם רובם נעשתה איזושהי פעולת הכנה. עם כרבע נעשתה פעולת הכנה מלאה.
- ◆ מנהלי המחלקות דיווחו על שינויים בעבודת המחלקה: פיתוח מיומנויות חדשות ומקצועיות לצד עומס המוטל על העובדים.
- ◆ אחוז גבוה מרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה דיווחו על שינוי במעמדם ומעמד הוועדות.
- ◆ תפקיד מפקחי השירות לילד ולנוער עבר שינוי משמעותי: יותר מעורבות ברוב המחלקות, סיוע בביצוע משימות חדשות וביצוע מעקבים בצורה שיטתית על פי כלים מובנים.
- ◆ מעל מחצית מהמנהלים דיווחו על שיתוף גורמים מהקהילה בשלב כלשהו בתהליך יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה". עם זאת, אחוז לא מבוטל לא שיתפו אף לא שירות אחד מחוץ למחלקה בדיונים על ההמרה, בדיונים על פיתוח שירותים ובאיגום משאבים.
- ◆ באחוז גבוה מהמחלקות יש עלייה בעבודה המשותפת עם גורמים מחוץ למחלקה.
- ◆ יש גידול משמעותי בהיקף השירותים הקיימים לילדים בסיכון בקהילה.
- ◆ כשני שלישים מהילדים החוזרים חזרו לקהילה ביוזמתם או ביוזמת הוריהם.
- ◆ כרבע מהילדים החוזרים חזרו לקהילה בשל המדיניות (חוזר מנכ"ל/החלטת המחלקה לשירותים חברתיים).

- ◆ בניגוד לחששות, רוב הילדים החוזרים נקלטו בקהילה ולא חזרו למסגרות החוץ ביתיות. עם זאת, על פי דיווחי ההורים, כרבע מהילדים לא נקלטו במערכת החינוך. ייתכן שבטווח הארוך לילדים החוזרים יש בעיות בבית הספר והם נושרים.
 - ◆ ברוב המחלקות יש מעקב אחרי הילדים החוזרים כשלושה חודשים לאחר חזרתם, אולם חלק מהמחלקות מתקשות לבצע מעקב אחר הילדים החוזרים לאורך זמן.
 - ◆ לרוב הילדים החוזרים יש קשיים בתחומים שונים, ויש פער ניכר בין אחוז הילדים החוזרים שיש להם קשיים לבין העזרה שהם או שהוריהם מקבלים. מתוך דיווח העובדים לגבי יותר ממחצית מהילדים שאינם מקבלים שירותים, עולה כי הסיבה לאי קבלת השירותים היא שהם או הוריהם אינם מעוניינים בכך.
- מבחינת הממצאים ניתן לשקול כמה כיווני פעולה אפשריים :
- ◆ ניתן לשקול מתן הכשרה ליותר מנהלים/מחלקות בנושאים הבאים: שימוש במידע בתהליך קבלת ההחלטות, שיתוף ועבודה עם גורמים מחוץ למחלקה.
 - ◆ מתן עזרה בהטמעת המדיניות בשליש מהמחלקות שבהן לא נעשתה עבודת הטמעה.
 - ◆ חיזוק הכנת ההורים לחזרת ילדיהם.
 - ◆ עידוד המחלקות לעריכת מעקב אחרי כל הילדים החוזרים לאורך זמן.
 - ◆ בדיקת מידת התאמת השירותים/התוכניות הנבנות להעדפות וצורכי הילדים והמשפחות וזאת כדי להגביר את השימוש של ההורים והילדים בשירותים המתוכננים.
 - ◆ מתן ליווי ותמיכה רבה יותר לילדים ולמשפחות של הילדים החוזרים בכל התחומים וזאת לאור הפער הניכר בין קשיי המשפחות לבין המענים אותם הם מקבלים.
 - ◆ ניתן לשקול התייחסות שונה למחלקות ביישובים ערביים. יותר ממחצית המנהלים ביישובים ערביים דיווחו שלא נעשתה הכנה מספקת לשינוי - יש צורך בהכנה נוספת/הכשרה/עבודה צמודה יותר עם מפקח ביישובים אלו. מנהלים מיישובים ערביים שלא המירו מכסות ציינו את החשש שלא יקבלו סיוע מגורמים אחרים בקהילה כאחד השיקולים לאי המרה - יש לחשוב איך להכשיר אותם לעבוד עם גורמים בקהילה ולקבל את הסיוע של גורמים אלו. בנוסף לכך, אחוז גבוה מהמנהלים ביישובים הערביים ציינו כי ההורים התקשו להתמודד עם הילדים החוזרים - יש לספק להם כלים נוספים שיעזרו לעובדים בהתמודדות עם ההורים המתקשים.

ביבליוגרפיה

בג"צ 8714/04, מתאריך 28.10.04, תגובה מטעם המשיב.

דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. מארס 2006. הוועדה בראשות פרופ' הלל שמיד; הדוח מוגש לראש ממשלת ישראל ולשר הרווחה.

המלצות ועדת גילת בעניין ועדות החלטה. נובמבר 2002. **דין וחשבון של ועדת ייעוץ לקביעת סמכות "ועדות החלטה" ודרך התנהלותן מול פקידי הסעד למיניהם.** מוגש לרב שלמה בניזרי, שר העבודה והרווחה ע"י עו"ס תאג'ורי שמעון מרכז הוועדה.

"עם הפנים לקהילה" – ספר הפרויקט, יוני 2004. משרד הרווחה, האגף לשירותים אישיים, השירות לילד ולנוער.

"עם הפנים לקהילה" – ספר הפרויקט, יוני 2006, מהדורה מעודכנת. משרד הרווחה, האגף לשירותים אישיים, השירות לילד ולנוער.

דולב, ט'; בנבנישתי, ר'; טימר, א'. 2001. מחקר ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודת ותוצאותיהן. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

דולב, ט'; בן רבי, ד'; סבו-לאל, ר'. 2006. תוכנית "קהילה 2000" – השלב הראשון של התוכנית: תכנון תוכניות יישוביות והטמעת שינויים בדרכי העבודה של ועדות תכנון, טיפול והערכה. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

Casy Family Programs. 2004. *The Effects of Federal Child Welfare Financing Waivers.*

The Cornerstone Consulting Group. 2002. *A Review of the Four Child Welfare IV-E Waivers Related to Substance Abuse Services In Delaware, Maryland, New Hampshire and Illinois.*

The Cornerstone Consulting Group. 1999. *Child Welfare Waivers: Promising Direction, Missed Opportunities.*

James Bell Associates. 2005. *Summary of the Title-IV-E Child Welfare Waiver Demonstrations.*

James Bell Associates. 2007. *Profiles of the Child Welfare Demonstration Projects, Prepared For: Children's Bureau Administration on Children, Youth, and Families Administration for Children and Families.* U.S. Department of Health and Human Services.

Lawler, E. E. 1986. *High Involvement Management.* San Francisco: Jossey-Bass.

Lehman, C. M.; Liang, S.; O'Dell, K. 2005. "Impact of Flexible Funds on Placement and Permanency Outcomes for Children in Child Welfare". *Research on Social Work Practice* vol. 15, pp. 381.

McDonald, J.; Salyers, N.; Shaver, M. 2004. *The Foster Care Straitjacket: Innovation, Federal Financing & Accountability in State Foster Care Reform*,

Miller, J.L. 2000. "Child Welfare Waiver: What Are We Learning". *Policy & Practice of Public Human Services* 58(4):20-28.

Rob, G. 2003. *Improving Child Welfare Agency Performance Through Fiscal Reforms: An Assessment of Recent Proposals*.

Shuman, M. 2003. *Child Welfare Waivers Demonstrations*. CRS Report for Congress.

Child Welfare Waivers Underutilized by States: States with Waivers Report Mixed Results, 2005.
http://www.youthlaw.org/publications/yn/january_march_

נספח א: רשימת מרואיינים - ראיונות עם גורמים במטה ובפיקוח¹

- 14.5.06 – מוטי וינטר*, מנהל השירות לילד ונוער
- 18.5.06 – דב גולדברגר*, מנכ"ל משרד הרווחה
- 29.5.06 – דינה שלום*, מפקחת ארצית, השירות לילד ונוער
- 30.5.06 – ח"כ זבולון אורלב, הכנסת, ירושלים
- 6.6.06 – שחר שומן, אשלים, גיוינט, ירושלים
- 11.6.06 – משה בר סימן טוב, רפרנט נושא רווחה, משרד האוצר
- 19.6.06 – יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת, גיוינט, ירושלים
- 20.6.06 – חנן פריצקי*, מנהל אגף תקציבים
- 22.6.06 – איריס גינזבורג, רפרנטית רווחה במשרד האוצר
- 27.6.06 – איציק אלישר, רכז השירות לילד ונוער, משרד הרווחה, מחוז ירושלים
- 2.7.06 – אהובה קרקובר*, מנהלת היחידה לארגון ומינהל ברשויות המקומיות
- 11.7.06 – סטו מירקין*, רכז השירות לילד ונוער, מחוז דרום
- 11.7.06 – חיים פוזנר*, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים
- 18.7.06 – סטלה הורוביץ*, מפקחת השירות לילד ונוער, מחוז ת"א
- 20.7.06 – רחל איז'ק*, רכזת השירות לילד ונוער, מחוז ת"א
- 1.8.06 – גיטה אשל*, מפקחת השירות לילד ונוער מחוז דרום
- 27.8.06 – יעל הרמל*, מנהלת השירות לפרט ומשפחה
- 31.8.06 – טוביה וינר*, רכז השירות לילד ונוער, מחוז צפון
- 31.8.06 – אביבה רשפון*, מפקחת השירות לילד ונוער, מחוז צפון
- 18.9.06 – אסתי מרקוביץ*, מפקחת השירות לילד ונוער, מחוז ירושלים
- 4.10.06 – עמירה מנסור*, מפקחת השירות לילד ונוער, מחוז צפון, המגזר הערבי
- 18.10.06 – חנה לוצקי*, פקידת סעד ראשית
- 26.10.06 – ח"כ רן כהן, הכנסת

¹ תפקיד המרואיינים בתקופה הרלבנטית למחקר
* משרד הרווחה והשירותים החברתיים

נספח ב: השוואה בין ילדים שהוריהם הסכימו להשתתף בסקר הורים לעומת אלו שהוריהם סירבו או שהמחלקות לא פנו אליהם

לוח ב1: מצב הילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לעומת הורים שלא הגיעו אליהם/סירבו להתראיין (על פי הנתונים ממערכת המידע של משרד הרווחה; באחוזים)

הורים שהסכימו להתראיין N=147	הורים שסרבו/לא התקבלה תשובתם* N =168	
15	26	**אלימות בבית
4	10	התעללות בילד
20	29	להורה בעיה בטיפול היום יומי בילד
42	54	**בעיה בקשר הרגשי של ההורים עם הילד
47	59	**בעיה בהתמודדות ההורים עם התנהגות הילד
12	20	קושי בתפקוד היום יומי/עצמאות של הילד
36	42	הילד מגלה התנהגות מופנמת
34	49	**הילד מגלה התנהגות מוחצנת
47	60	**הישגים לימודיים נמוכים
33	46	**בעיה בהתנהגות הלימודית

המדגם כלל 379 ילדים. 63 לא היו צריכים להיכלל בו. גם מתוך ההורים שהסכימו להתראיין 9 לא היו צריכים להיכלל במדגם.

* לגבי ילד אחד אין מידע

** P<0.05

לוח ב2: היקלטות בקהילה - של ילדים שהוריהם הסכימו להתראיין לעומת ילדים שהוריהם סירבו להתראיין או שלא הגיעו אליהם (על פי הנתונים ממערכת המידע של משרד הרווחה; באחוזים)

הורים שהסכימו להתראיין N=147	הורים שסירבו/לא התקבלה תשובתם* N =168	
93	89	נמצאים בקהילה
24	26	נשירה
18	20	דווח על אירוע חירום/התערבות פק"ס

המדגם כלל 379 ילדים. 63 לא היו צריכים להיכלל בו. גם מתוך ההורים שהסכימו להתראיין 9 לא היו צריכים להיכלל במדגם.

* לגבי ילד אחד אין מידע

נספח ג: פרוטוקול ריאיון עומק מובנה למחצה

פרוטוקול ריאיון עומק מובנה למחצה - נוער (גילאי 12-17)

שלום, מדבר/ת _____ ממכון מאיירס-גויינט-ברוקדייל. אנחנו עורכים מחקר ובו אנו שואלים ילדים שחזרו מהפנימייה/אומנה על נושאים שקשורים לחזרתם הביתה. נאמר לנו על ידי הורידך שאתה תסכים להתראיין. מטרת הראיון היא לשמוע את הדעות שלך ושל ילדים אחרים שחזרו הביתה, על התהליך של החזרה. חשוב לנו מאוד להבין את נקודת מבטך ולשמוע את דעתך כי מה שתגיד יכול גם להשפיע על הדרך בה יטופלו הורים וילדים אחרים. חשוב שתדע שלכל מה שתגיד ישמר בסודיות מלאה, אנחנו לא נשתמש בשמך אלא רק במידע שאתה נותן.

1. ספר לי באיזו פנימייה היית? באיזה גיל עברת לפנימייה? כמה זמן סך הכל היית בפנימייה? לפני כמה זמן חזרת הביתה? למה חזרת הביתה?
להתייחס: האם היו אנשים נוספים שהיו מעורבים בהחלטה לחזור הביתה?
2. אם הילד לא החליט על החזרה: האם שיתפו אותך (התייעצו אתך, שאלו לדעתך) בהחלטה, איך?
3. האם עשו אתך משהו להכין אותך לקראת זה שאתה חוזר הביתה? (למשל: דיברו איתך על מה יהיה שתחזור, שאלו אותך מה אתה מרגיש, חשבו יחד אתך למה אתה זקוק, אם כן, מי דיבר אתך? עו"ס/פסיכולוג/מדריך בפנימייה? האם ההכנה נמשכה על פני כמה מפגשים או בפגישה אחת?)
4. אם כן, איך הרגשת? האם ההכנה נעשתה מספיק זמן לפני החזרה או שנעשתה מאוד סמוך לחזרה?
5. אם לא, האם לדעתך יש צורך בהכנה כזו של ילדים לקראת החזרה הביתה? למה?
6. איפה אתה נמצא כיום (בבית/פנימייה)?
7. **אם נמצא בפנימייה**: מדוע חזרת לפנימייה? מי החליט ומדוע?
8. **אם נמצא כיום בבית**: איך הרגשת עם החזרה הביתה? מה הדברים שטוב לך אתם ומה הדברים שלא טוב לך אתם?
9. תספר לי מה אתה עושה כיום, כדאי להתייחס: איפה אתה לומד, באיזו כיתה? ספר לי מה אתה עושה כל יום, האם יש לך קשר עם אנשי מקצוע או שאתה במסגרת מיוחדת (חוגים, חונך, קשר עם עו"ס/פסיכולוג/מטפל אחר, מרכזי למידה, קידום נוער, מועדונית, מועדון נוער...)?
10. האם אתה מרגיש שיש לך קושי כלשהו בחיי היום יום? בלימודים, בבית ספר, בבית, עם ההורים, האחים, מבוגרים אחרים, חברים, ילדים בשכונה)?
במידה וכן: האם יש לך למי לפנות כדי להתמודד עם קושי זה? אם לא: אם יהיה לך קושי, האם יש לך למי לפנות? למי? יש לך קושי כלשהו?
11. האם יש עוד דברים שאתה צריך, שהיית רוצה ואתה לא מקבל? מהם?

נספח ד: השוואה בין תוכניות שהשתתפו בפרויקט של Child Welfare Waiver

המידע שיובא להלן מתאר את הערכת התוצאות של התוכניות השונות שיושמו במדינות שהשתתפו בפרויקט ה-Child Welfare Waiver בארה"ב. הדוח כולל רק מדינות שבהן נעשתה/הסתיימה באופן חלקי או מלא הערכת התוצאות לתוכניות שהופעלו במסגרת שינוי המדיניות. חשוב לציין שבכל מדינה הופעלו התוכניות במספר מחוזות ולא בכל רחבי המדינה.

אריזונה

הגדרת התוכנית

מתן שירותים מורחבים לאיחוד משפחות

אוכלוסיית היעד

- ♦ ילדים השהים במסגרות חוץ ביתיות לא יותר מ-9 חודשים.
- ♦ ילדים שעל פי תוכנית הטיפול שלהם הם אמורים לחזור הביתה
- ♦ ילדים שהוריהם מוכנים להיות שותפים בתכנית.
- ♦ ילדים שבית משפט לנוער עבריון מתואם עם תכנית חזרתם הביתה.

רכיבי התוכנית

- (1) אסטרטגיות והתערבויות בקהילה (Home-base) – ייעוץ, טיפול פסיכולוגי ופיתוח כישורים.
- (2) צוותי ילד ומשפחה העובדים יחד לצורך הערכה של המשפחה, התכנון והתערבות. צוותים אלו נפגשים באינטנסיביות לפי צורכי המשפחה ומלווים אותה.
- (3) משאבים גמישים – משאבים שניתן להשתמש בהם לאחר שזוהה שצורכי המשפחה לא יסופקו באמצעות המשאבים הקיימים (לשימוש כמו אוכל, בגדים, ריהוט, תיקונים בבית, ייעוץ, טיפול).

תוצאות ברמת תהליך

תחושת היכולת בקרב העובדים גדלה עם הזמן והתקשורת ושתוף הפעולה בין פקידי הסעד וספקי השירותים משתפר.

עלה הצורך בהפצת יותר מידע על אופי הפרויקט לאנשי הצוות, עלה הצורך בהבניית תפקידי פקידי הסעד וספקי השירותים.

תוצאות ברמת הילדים

ב-3 מתוך 68 קב' הניסוי הילדים התאחדו עם משפחותיהם.

בהמשך יתקבלו תוצאות נוספות.

קליפורניה

הגדרת התוכנית

מתן שירותים אינטנסיביים

אוכלוסיית היעד

- (1) ילדים המועמדים להוצאה חוץ ביתית.
- (2) ילדים מחוץ לבית עם תכנית טיפול שמטרתה איחוד משפחות, אימוץ או אפוטרופסות.
- (3) ילדים מחוץ לבית שללא קבלת שירותים אינטנסיביים לא יוכלו לחזור לביתם.

רכיבי התוכנית

התוכנית עברה שינויים ובסופו של דבר כללה יישום של שני מודלים: שירותי מעטפת (Wraparound) יושם בחמישה אזורים ו- FGDM (ועדה הכוללת את ההורים ובונה תוכנית טיפול) יושם בשני אזורים.

תוצאות מודל ה-FGDM

ברמת התהליך

- (1) העובדים והמשפחות היו נלהבים לאורך כל התהליך.
- (2) היו בעיות ברמת הקונטקסט (בעיות סוציו-אקונומיות) שלא טופלו.
- (3) בשני האזורים היישום נעשה ביעילות ולפי התכנון.

ברמת הילדים

- (1) לא נמצאו הבדלים מובהקים בין קבוצת הניסוי וקבוצת הביקורת בשיעורי התעללות, השגת קביעות או משך הזמן הממוצע בו נמצאו ילדים במסגרת החוץ ביתית.
- (2) על פי דווח ההורים/המבוגר האחראי התגלה שיפור במצב הבריאותי של הילדים כשנה לאחר תחילת תכנית לעומת מצבם בעת הרישום לתכנית.
- (3) דווח גם על שיפור ברווחה הרגשית של הילדים (על פי דיווח הילדים עצמם).
- (4) במדדים של הטיפול ההורי בילד ותפקוד המשפחה לא נמצאו שינויים.

תוצאות מודל: מעטפת

ברמת התהליך

- (1) בעיות ישום היו במקומות בהם תהליך האינטייק היה באחריות עו"ס רגיל ולא בידי עו"ס שהתמחה לצורך זה.
- (2) עלה קושי בגיוס כוח אדם.
- (3) גמישות התקציבים הנדרשת בתכנית מעטפת לא התאימה למבנה התקציבי הקשיח של האזור. התקציבים הם על פי קטגוריות ותשתיות החשבונאיות הקיימות לא התאימו לגמישות התקציבית.

ברמת הילדים

בסך הכול, לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין הקבוצות במדדים של בטחון ילד, יציבות וקביעות בבית.

קולורדו

הגדרת התוכנית

אספקת שירותים מופרטת

אוכלוסיית היעד

ילדים להם אחד או יותר מהמאפיינים הבאים:

- (1) גילאי 10 ומעלה שהוערכו בסיכון גבוה
- (2) ילדים שהתנסו בנשירה חוזרת "Placement drift"
- (3) ילדים שיש סיכוי שימצאו במסגרת חוץ ביתית עד בגרותם ולא יהיה להם קשר עם משפחותיהם
- (4) ילדים השוהים במסגרת חוץ ביתיות יקרות

תוצאות

היו בעיות ביישום:

- (1) תחלופת עובדים.
- (2) התפתחות תעריף קבוע.

למדינה היה קושי בקביעת תעריפים כולל קושי באיסוף מידע והגדרת הוצאות ומקורות מימון.

כמו כן, היו בעיות מתודולוגיות במחקר הערכה שפגמו ביכולת להעריך את התוצאות (מעט ילדים בשתי הקבוצות שסיימו טיפול) אבל המדינה טענה שנראית התחלה של נטיה לשהייה קצרה יותר במסגרות חוץ ביתיות כמו גם שיפור מצבם של הילדים בקבוצת הניסוי, שקיבלו שירותים מופרטים.

קונטיקט

הגדרת התוכנית

אספקת שירותים מופרטת

אוכלוסיית היעד

גילאי 7-15 עם בעיות התנהגות חמורות המועמדים להוצאה חוץ ביתית.

רכיבי התוכנית

אספקת שירותים מופרטת לבעלי הצורך הגבוה (ילדים עם בעיות נפשיות). הסוכנות הפרטית קיבלה אחוז קבוע עבור כל ילד שהופנה, שהיה שווה לממוצע העלות של שנה במסגרת חוץ ביתית.

תוצאות

לא התפתחו שירותים בקהילה.

חל שיפור משמעותי במצבם הנפשי של הילדים בקבוצת הניסוי וגם בקבוצת הביקורת. בנוסף לכך, הילדים בקבוצה שצרכה שירותים מופרטים, חזרו מהר יותר הביתה.

חשוב לציין כי אחרי שלוש שנות יישום המדינה החליטה להפסיק את התכנית בשל רפורמה במערכת הבריאות בקונטיקט.

דלוור

הגדרת התוכנית

בדלוור הופעלו שתי תוכניות בשני שלבים שונים (בשנים שונות):
I. מתן תמיכה לאפוטרופוסים

אוכלוסיית היעד

- (1) ילדים שאיחוד עם משפחותיהם או אימוץ אינם אופציה עבורם.
- (2) ילדים זכאים הם כאלו שגרו באומנה לפחות שנה ויש להם קשר חזק עם האפוטרופוס הפוטנציאלי שלהם.

תוצאות

בשל חוסר היענות של המשפחות לשתף פעולה בהערכת התוכנית (מילוי שאלונים/מתן ראיונות) לא ניתן היה להעריך את התוכנית. עם זאת, המשתתפים הביעו שביעות רצון מהתוכנית.

הגדרת התוכנית

II. מתן שירותים להורים עם התמכרויות

אוכלוסיית היעד

ילדים שהוצאו מביתם או עומדים להיות מוצאים בשל בעיות התמכרות בקרב הוריהם.

רכיבי התוכנית

טיפול של צוותים מולטי-דיסציפלינריים במשפחה.

תוצאות

ירידה של שליש בממוצע במשך השהייה במסגרות חוץ ביתית (בממוצע ילדים בקבוצת הניסוי שהו 204 ימים במסגרות לעומת 294 ימים בקבוצת הבקרה).

אחוז הילדים שיצאו למסגרות היה נמוך יותר בקבוצת הניסוי לעומת קבוצת הביקורת (33% לעומת 40%).

אילינוי

הגדרת התוכנית

באילינוי הופעלו שלוש תוכניות במקביל ובשני שלבים (הופעלו בשנים שונות):
I. מתן תמיכה לאפוטרופסים

אוכלוסיית היעד

ילדים שאיחוד משפחות או אימוץ אינם אופציה עבורם, שנמצאו לפחות שנה תחת חסות המדינה וגרו לפחות שנה עם האפוטרופוס.

תוצאות

בקבוצת הניסוי נמצא כי שיעור הקביעות/היציבות היה גבוה יותר, היו פחות ילדים שנשארו במסגרות חוץ ביתיות לאורך זמן והילדים סבלו פחות מהתעללות והזנחה.

הגדרת התוכנית

I. מתן שירותים להורים מכורים

אוכלוסיית היעד

משפחות שילדיהם הוצאו מהבית ולהורים בעיות של התמכרויות.

רכיבי התוכנית

מתן שירותי טיפול למכורים ולמשפחות.

תוצאות

הילדים מהמשפחות שקיבלו שירותים מורחבים סבלו הרבה פחות מהתעללות, היה להם יותר סיכוי לאיחוד משפחות. בנוסף לכך, נמצאה קורלציה בין קבלת השירותים המורחבים וירידה במשך השהייה במסגרת חוץ ביתית. עם זאת, שיעור איחוד המשפחות נמוך יחסית.

הגדרת התוכנית

III. מתן הכשרה לעובדים הסוציאליים

אוכלוסיית היעד

כל העובדים החדשים כולל עובדי רווחה מסוכנויות פרטיות.

רכיבי התוכנית

מטרת התכנית הייתה לשפר את היעילות והיכולת של שירותי רווחת הילד. לשם כך נתנה הכשרה בתחומים שונים כמו: הערכת סיכון, קבלת החלטות, פגישות צוותי עבודה, פניה לבית משפט לנוער, רגישות תרבותית, התפתחות הילד ורווחתו, עבודה עם בני נוער ועוד.

תוצאות

בהשוואה בין קבוצת ניסוי וקבוצת בקרה של משפחות שטופלו על ידי עובדים שעברו הכשרה זו וכאלו שלא, לא נמצאו הבדלים בין הקבוצות. עם זאת, ילדים שטופלו ע"י עובדים שעברו הכשרה שהו פחות זמן במסגרות חוץ ביתיות לפני חזרה הביתה ומציאת פתרונות הקבע (אימוץ/אפוטרופסות).

אינדיאנה

הגדרת התוכנית

מימון גמיש

אוכלוסיית היעד

- (1) ילדים שזוהו כמועמדים להוצאה חוץ ביתית
- (2) ילדים הסובלים מהתעללות או הזנחה
- (3) ילדים עבריינים
- (4) ילדים בסיכון להתעללות, הזנחה או עבריינות

רכיבי התוכנית

השימוש בכסף הגמיש מיועד למתן שירותים בקהילה או שירותים למניעת הוצאה.

בכל אזור יש קבוצה של נציגים משירותים שונים המתכננת תכניות לשירותים חדשים או יצירתיים כדי להיענות לצורכי הילדים והמשפחות. בכל אזור הקימו צוותים קהילתיים כולל הורים, האחראים לפיתוח תכניות אינדיוידואליות לילדים.

תוצאות ברמת התהליך

ב-25 אזורים מתוך 90 הייתה הרחבה של שירותים קיימים שמטרתם מניעה או קיצור הוצאות חוץ ביתיות. באזורים אלו הייתה עלייה משמעותית בסך השירותים לשימור משפחות, ייעוץ אינדיוידואלי, עזרה ביתית ושירותי חינוך מיוחדים.

אזורים אחרים לא נצלו את התכנית החדשה: בשל בלבול לגבי המדיניות ודרישותיה וחוסר בהכשרה. היו מקומות בהם לא איתרו מספיק ילדים הזכאים לתכנית.

תוצאות ברמת הילדים

חלה ירידה במספר הילדים המופנים להוצאות חוץ ביתיות ובמספר הילדים שהוצאו למסגרות מחוץ למדינה.

משך השהייה הממוצע של ילדים במסגרות חוץ ביתיות בקבוצת הניסוי היה נמוך יותר מאשר בקבוצת הביקורת.

ילדים בקבוצת הניסוי שהיו במסגרות חוץ ביתיות התאחדו עם הוריהם ביתר תדירות מאלו שבקבוצת הביקורת.

לא נמצאו הבדלים בין הקבוצות באחוז הדיווחים החדשים על התעללות או הזנחה.

בקרב קבוצת הניסוי היו פחות מקרים של נשירה מביה"ס.

בסך הכול ההשפעה החיובית הייתה יחסית צנועה אבל עם זאת, ברורה יותר באזורים שהשתמשו בכספים בצורה אקטיבית ועם נאמנות למודל של שירותים אינטנסיביים.

מיין

הגדרת תוכנית

שירותי אימוץ

אוכלוסיית היעד

משפחות שאימצו ילדים עם צרכים מיוחדים.

רכיבי התוכנית

- (1) תכנית הכשרה לאנשי המקצוע, הכוללת מתן מידע בסיסי על צורכי אוכלוסייה המטופלת.
- (2) מתן שירותי תמיכה למשפחות מאמצות. תכנית מתן שירותים בקהילה שממוקדת בילד ובמשפחה. (קב' תמיכה להורים, ייעוץ, תיווך, שירותים טיפוליים וכו').

תוצאות

- ♦ הילדים והמשפחות קיבלו שירותים דומים או יותר טובים מאשר ללא ההגמשה התקציבית.
- ♦ ההורים המאמצים דווחו על שביעות רצון מהתהליך והשירותים.
- ♦ נמצאו מעט הבדלים משמעותיים בין קבוצת הניסוי וביקורת במדדי התוצאות ברמת המשפחה והילד, ההבדלים שנמצאו היו לטובת קבוצת הניסוי.
- ♦ הורים בקבוצת הניסוי הראו יותר אמון בילדיהם.
- ♦ לילדים בקבוצת הניסוי היו פחות בעיות בתפקודם.
- ♦ לא נמצאו הבדלים מבחינת בריאות והתפתחות הילדים.
- ♦ לא נמצאו הבדלים מבחינת תפקוד הורים והטיפול ההורי (בריאות ורמות לחץ, שביעות רצון שלהם, תפקודם כהורים, קשר עם הילד, תקשורת הורה-ילד, תדירות חוסר הסכמות בין ילד להורה).

מרילנד

במרילנד הופעלו שלוש סוגי תוכניות:

הגדרת תוכנית

מתן תמיכה לאפטרופסים

אוכלוסיית היעד

ילדים שעבורם איחוד משפחות או אימוץ אינם אפשריים, שגרו לפחות חצי שנה עם קרוב משפחה.

תוצאות

לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין קבוצת הביקורת לקבוצת הניסוי מבחינת שיעורי הקביעות (בשתי הקבוצות 42%-43% מילדים השיגו קביעות).

הגדרת התוכנית

אספקת שירותים מופרטת

אוכלוסיית היעד

ילדים במסגרות חוץ ביתיות

תוצאות

ברמת התהליך

- (1) לא תמיד היה שתוף פעולה בין הסוכנות הפרטית ועובדי הרווחה בשלב ההתחלתי של היישום.
- (2) תפקיד הסוכנות הפרטית לא היה ברור לכל המעורבים בתהליך יישום התכנית.
- (3) מאפייני הילדים שהועברו לטיפול הסוכנות הפרטית היו שונים מהצפוי, ילדים גדולים יותר עם צורך במסגרת אומנה תרפויטית.
- (4) בשנה הראשונה ליישום לא פותחה מערכת אספקת השירותים הצפויה (הוצאות לא היו פחותות מאשר במערכת הממשלתית, לא התמקדו בשירותים לאיחוד משפחות ועוד).

ברמת הילדים

לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין קבוצת הביקורת לקבוצת הניסוי בשיעור הילדים היוצאים ממסגרות חוץ ביתיות. עם זאת, אם בוחנים את סוג היציאה, בקרב קבוצת הניסוי יש אחוזים גבוהים יותר של ילדים שעוברים מאומנה לאימוץ לעומת קבוצת הביקורת.

הגדרת תוכנית

מתן שירותים להורים מכורים

אוכלוסיית היעד

אמהות מכורות שילדיהן נמצאים במסגרת חוץ ביתיות או מועמדים להוצאה חוץ ביתית.

רכיבי התוכנית

לאמהות מוצע מגוון של סוגי טיפולים ותמיכה (דיור, תעסוקה, הסעה) הניתנים על ידי צוות מטפלים.

תוצאות

- (1) לעובדים לא היה ברור ההבדל בין תכנית זו לתכניות אחרות לאמהות מכורות.
- (2) היו בעיות רבות בתהליך בחירת הקליינטים לתכנית וביצוע ההערכה של התכנית (עובדים לא ידעו לזהות את האמהות המכורות בשלב האינטיק, לא היו להם זמן או אנרגיה לבדוק את הפונים, לא הצליחו ליצור קשר עם אמהות מכורות שילדיהן באומנה, תהליך החלוקה לקבוצת ניסוי ביקורת היה מורכב ועוד).

מישיגן

במישיגן הופעלו שני סוגי תוכניות :

הגדרת תוכנית

אספקת שירותים מופרטת

אוכלוסיית היעד

ילדים בגילאי 0-19 במסגרות חוץ ביתיות או ילדים המועמדים להוצאה ביתית.

רכיבי התכנית

סוכנות פרטית לקחה על עצמה לספק :

- (1) תכנית "מעטפת" למשפחות בקהילה.
- (2) מודל של אספקת שירותים שיחליף את השירותים בתשלום למשפחות.

תוצאות

- (1) העובדים דווחו על מפגש שבועי (בממוצע) עם כל משפחה. העובדים דיווחו על עומס עבודה קטן יותר בקרב עובדי הסוכנות לעומת עובדי משפחה רגילים.
 - (2) בסך הכול, בשתי הקבוצות (ניסוי ובקרה) נתנו אותם שירותים.
 - (3) העובדים דיווחו על תסכול וחוסר שביעות רצון מאספקטים שונים ביישום – דרישות דיווח מרובות, זכאות רק למשפחות עם ילדים באומנה.
 - (4) בסך הכול, סופקו יותר שירותים לקבוצת הניסוי, אך העלות פר ילד הייתה גבוהה יותר.
- לא נמצאו הבדלים בין קבוצת הניסוי לביקורת בסיכוי להוצאה חוץ ביתית, משך זמן שהייה במסגרות חוץ ביתיות, יציבות, ויציאה למסגרת קבועה.

הגדרת תוכנית

שירותים אינטנסיביים

אוכלוסיית היעד

- (1) ילדים מועמדים להוצאה חוץ ביתית.
- (2) ילדים הנמצאים עם קרובי משפחה או עומדים לחיות עם קרובי משפחה.

רכיבי התוכנית

העברת סמכות החלטה לעובד להשתמש בכספים למתן שירותים.

השירותים יבחרו מתוך מאגר שירותים, כאשר יהיה צוות שיפקח על הביצוע ויתן הנחיות מדויקות לאופן מתן השירותים. בנוסף לכך תהיה מערכת מידע, שתסייע לצוות לזהות מקרים מתאימים. עדיין אין תוצאות של הערכת הפעלת התוכנית.

מיסיסיפי

הגדרת תוכנית: מתן שירותים אינטנסיביים

אוכלוסיית היעד

- ילדים בגילאי 0-18 שיש להם אחד מהמאפיינים הבאים:
- (1) ילדים תחת משמורת המדינה (חסות המדינה)
 - (2) ילדים שהוצאו מביתם ותכנית לאחדם עם משפחתם.
 - (3) ילדים בסיכון להתעללות או הוצאה חוץ ביתית.

רכיבי התוכנית

- (1) מתן שירותים בקהילה, שירותי מניעה, תמיכה להורים אומנים, כולל: הסעות, ביגוד, ציוד רפואי, ציוד לביה"ס, עזרה בשכ"ד.
- (2) פגישות צוות משפחתיות כדי לערב את כל בני המשפחה באופן ישיר יותר בתכנון הטיפול.

תוצאות

- (1) קבוצת הניסוי קיבלה יותר שירותים.
- (2) קב' ניסוי קיבלה שירותים מגוונים יותר.
- (3) אחוז הדיווח על התעללות או אירוע חוזר של התעללות בקבוצת הניסוי היה נמוך יותר בצורה משמעותית.
- (4) לילדים בקבוצת הניסוי שהיו בקהילה, כאשר החלה התכנית, היה סיכוי נמוך יותר להוצאה חוץ ביתית מילדים דומים בקבוצת הביקורת.

מונטנה

הגדרת התוכנית

מתן תמיכה לאפוטרופסים

אוכלוסיית היעד

ילדים שחיים עם אפוטרופוס לפחות חצי שנה והם ילדים עם צרכים מיוחדים.

תוצאות

לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת מבחינת ההישגים בבית ספר, בטיחות, עיסוק בהתנהגויות מסוכנות, שביעות רצון מהשירותים ושביעות רצון מאיכות החיים.

ניו - המפשייר

הגדרת התוכנית

מתן שירותים להורים מכורים

אוכלוסיית היעד

משפחות המואשמות בהתעללות או הזנחה, שהשימוש בסמים נתפס כגורם העיקרי להתעללות/ הזנחה.

רכיבי התוכנית

התכנית מבוססת על שתוף פעולה בין פקיד הסעד לצוותי יועצים – מומחים בנושאי התמכרויות. היועצים טיפלו בהורים המכורים והערכה וקביעת התכנית הייתה משותפת לפקידי הסעד וליועצים המטפלים.

תוצאות

- (1) לא נמצאו הבדלים בין קבוצת הניסוי והביקורת בשיעור ההוצאה החוץ ביתית.
- (2) לא נמצאו הבדלים במשך השהייה במסגרת חוץ ביתית.
- (3) לא נמצאו הבדלים בין הקבוצות בשיעור המקרים בהם היה איחוד משפחות, מלבד במקום אחד (מנצ'סטר) שם לילדים בקבוצת הניסוי היה פי 2 סיכוי לאיחוד משפחות לעומת הילדים בקבוצת הביקורת.
- (4) לא נמצאו הבדלים משמעותיים מבחינת אירועי התעללות חוזרים מלבד מאשר במנצ'סטר.
- (5) נמצאו הבדלים בין הקבוצות מבחינת התנהגויות בעיתיות (חרדה, דכאון, בעיות שינה, התנהגות אגרסיבית) אבל ההבדלים לא היו משמעותיים.

ניו-מקסיקו

הגדרת התוכנית

ניהול שבטי של תקציב IV-E

אוכלוסיית היעד

ילדים משבטי האינדיאנים בניו-מקסיקו.

תוצאות

- (1) חלו שינויים ארגוניים, הוטמעו כללים חדשים לגבי תהליך ה"אינטייק", חקירת ארועי התעללות, וניהול מקרים.
- (2) חלו שינויים במבנה הצוות, חלוקת האחריות של פקידי הסעד לרכיבים נפרדים של "אינטייק", חקירה, תמיכה לאומנה וניהול מקרה.
- (3) חלו שינויים בתכנון וניהול מקרים, שינוי בניהול מקרים כדי להבטיח שתבדק הזכאות של כל ילד הנמצא במסגרת חוץ ביתית.
- (4) חל שיפור בהכשרת סגל (ישום תכנית להכשרת סגל מסוכנויות שונות המשרתות את השבט).
- (5) פיתוח קשרים רב-תחומיים ופנים ארגוניים (עבודה עם בתי משפט ומשטרה).
- (6) איסוף מידע – פותחה מערכת לאיסוף מידע כדי לעקוב אחרי שימועים בבתי משפט.

(7) המחסומים ליישום: חוסר בתהליכים אדמיניסטרטיביים שיאפשרו גיוס קרנות נוספות, חוסר בהתמחות בתכניות להקצאת משאבים.

(8) מצבם של הילדים בקבוצת הניסוי לא היה טוב יותר ממצבם של הילדים בקבוצת הביקורת ובכמה מקרים מצבם אף היה גרוע יותר (קביעות).

צפון קרולינה

הופעלו שתי תוכניות בשני שלבים שונים. אין עדיין תוצאות מהשלב השני ועל כן התוכניות לא מוצגות

הגדרת תוכנית

תקציב גמיש / מתן תמיכה לאפטרופסים

אוכלוסיית היעד

ילדים בסידור חוץ ביתי או מועמדים לסידור.

רכיבי התוכנית

כל אזור יכל לפתח יוזמות משלו: היו שהשתמשו בתקציב גמיש לתמיכה בשינויים ארגוניים, היו שהשתמשו בתקציב לתמוך ברפורמות בבתי המשפט, היו שנכנסו לחוזים להפעלת שירותים חדשים היו שפיתחו שירותים חדשים בבית, היו שנתנו תמיכה לאפטרופסים ועוד.

תוצאות

(1) לקח זמן עד שהחלו להשתמש בתקציבים הגמישים. הם היו צריכים להכיר את דרישות התוכנית.

(2) בקרב קבוצת הניסוי הסיכוי להוצאה חוץ ביתית היה נמוך יותר.

(3) בקרב קבוצת הניסוי משך השהייה במסגרת חוץ ביתית היה נמוך יותר.

אוהיו

הגדרת התוכנית

תקציב גמיש

אוכלוסיית היעד

ילדים בסיכון להוצאה חוץ ביתית או שנמצאים בסידור חוץ ביתי.

רכיבי התוכנית

מדינות יעשו שימוש בכספים גמישים דרך מתן שירותים ישירות למשפחות או תשלום לסוכנויות פרטיות.

חשוב לציין שבשנים הראשונות המדינה סיפקה תמיכה ועזרה (כנסים, הדרכות) על שיטות מימון וטכניקות למתן שירותים מופרטים. ובמהלך כל התקופה נתנה תמיכה שוטפת למחוזות שהשתתפו בניסוי.

תוצאות

- (1) בסך הכול בכל האזורים הוגבר השימוש באסטרטגיות שונות למתן שירותים מפורטים (תחרות בין ספקים, בדיקת יעילות, בדיקות איכות וכו'). בנוסף לכך, גם במחוזות שהשתתפו בניסוי ובמחוזות שלא השתתפו לא נמצאו הבדלים במעורבות משפחות, בהיצע השירותים ובנגישות לשירותים.
- (2) עם זאת, במחוזות שהשתתפו בניסוי – הוכנסו תוכניות מניעה חדשות לתחומים שבהם לא נעשה מספיק בעבר, יותר יוזמות חדשות בקרב אוכלוסיות מסוימות, המידע על התוצאות נאסף בצורה שיטתית, נמסר לעובדים ונעשה בו שימוש לקבלת החלטות.
- (3) במחוזות שהשתתפו בניסוי היה יותר שיתוף פעולה באיגום משאבים, אבל בסך הכול, מבחינת פיתוח קשרים בין ארגונים לא נמצא הבדל בין המחוזות.

תוצאות ברמת הילדים

- (1) לא נמצא הבדל מבחינת שיעור איחוד המשפחות ושיעור האימוץ.
- (2) לא נמצאו הבדלים בין שתי הקבוצות מבחינת רמת הבטיחות של ילדים שחזרו הביתה.
- (3) בשתי קבוצות עלה אחוז הילדים שהראו יציבות במסגרת החוץ ביתית.
- (4) בשתי מחוזות מבין שש היו תוצאות חיוביות: הורדת שיעורי ההוצאות החוץ ביתיות, עלייה במספר המשורתים בקהילה, בארבעת מחוזות האחרים התוצאות היו מעורבות.

אורגון

באורגון הופעלו שתי תוכניות במקביל.

הגדרת התוכנית

תקציב גמיש / תמיכה באפוטרופסים

אוכלוסיית היעד

- (1) לתוכנית התקציב הגמיש: ילדים בני 0-18 המועמדים ליציאה חוץ ביתית או כאלו שכבר נמצאים במסגרת חוץ ביתית.
- (2) לתוכנית התמיכה באפוטרופסות: גילאי 4-17 שחיו עם האפוטרופוס חצי שנה לפחות.

רכיבי התוכנית

מתן תקציב גמיש כדי לעודד שיתוף פעולה מקומי לצורך יצירת מערכת רווחת ילד אפקטיבית יותר וחדשנית. אפשר להשתמש בכסף לשירותים חדשניים או/ו לפגישות החלטה עם המשפחה (Family Decision Meetings). בנוסף לכך, ניתן להשתמש בכסף לתמיכה באפוטרופסים.

תוצאות

- (1) בהשוואה לכלל מקבלי שירותים במדינה, האוכלוסייה שנהנתה מהשירותים בתוכנית הייתה צעירה יותר, אחוז גבוה של אפרו-אמריקניים, אחוז נמוך של היספנים.

- (2) המרכיב של שירותים חדשניים הוריד את עומס העבודה בשל העברת האחריות לאספקת השירותים לגופים פרטיים. כמו כן, חל שיפור באספקת השירותים בכלל בסוכנויות רווחת הילד.
- (3) חלה עלייה בשיתוף הפעולה בין סוכנויות רווחת ילד וגורמים בקהילה.
- (4) הייתה עלייה במספר הילדים שנשארו בביתם וירידה במספר ההוצאות החוץ ביתיות.

ושינגטון

הגדרת התוכנית

אספקת שירותים מופרטת

אוכלוסיית היעד

ילדים בגילאי 6-17 הנזקקים לטיפול נפשי או שירותי חינוך מיוחד, שהם מועמדים להוצאה למסגרות חוץ ביתיות יקרות או שהם כבר נמצאים במסגרות חוץ ביתיות יקרות.

רכיבי התכנית

שימוש במתן שירותים מפורטים כולל שירותים ישירים (טיפול פרטני, טיפול קב', טיפול מניעתי, התערבויות חירום ועוד).

תוצאות

בשל שיעורי השתתפות נמוכים והפסקת תכניות הדווח על התוצאות היה מוגבל, עם זאת, המידע שישנו (לגבי אזורים מסוימים) לא מצביע על שוני בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת אבל המשפחות בקבוצת הניסוי ביטאו שביעות רצון רבה יותר מתכניות המעטפת שנתנו להם.

(James Bell Associates. 2007)