

איתור ילדים ונוער בסיכון

1. כללי

במהלך החודשים יוני – ספטמבר 2014 ערך מבקר המועצה ביקורת בנושא שבכותרת במחלקת קב"ס והשירותים החברתיים.

נשירה ממסגרות לימוד ומצבים של מנותקות בקרב בני נוער מעצימים גורמי סיכון לאובדנות: שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, התנהגות עבריינית, דימוי עצמי נמוך ותחושת כישלון. "מכלול המאפיינים את הנוער הנושר, כל אחד כשלעצמו מוכר כגורם סיכון לאובדנות, והאינטראקציה בין גורמים אלו לבין עצמם מעצימה את הסיכון לאובדנות בקרב בני נוער אלו, ובהיבט השלילי - השלם גדול מסכום מרכיביו".¹

בני נוער שאינם מצויים במסגרות לימודים או עבודה, לעתים הם אינם מתפקדים כלל או שיש להם בעיות הסתגלות חריפות, לרבות התנהגות א-סוציאלית ועבריינית. מעט מבני הנוער המנותקים רשומים במוסד חינוך אך אינם לומדים בו באופן סדיר, וללא טיפול מתאים הם עלולים להינתק כליל ממסגרת הלימודים.²

הביקורת ערכה, לצורך עבודה, שיחות עם קב"ס, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים (להלן – "מחלקת רווחה"), מנהלת מחלקה לנוער בסיכון, פקידת סעד לחוק נוער, שיחה עם המפקחת ממשד הרווחה וכן עיינה במסמכים.

1. טיפול במחלקת החינוך

2. קב"ס

2.1 היקף העסקה

המועצה מעסיקה קב"ס במשרה המלאה, המופקד גם על ניהול 2 מועדוניות רווחה. מהסברים שקבלנו עולה כי היקף המשרה תואם לתקן משרד החינוך.

2.2 פיקוח הממונה

הקב"ס כפוף למנהלת מחלקת החינוך ולמנהלת אגף רווחה וחינוך. מהסברים שקיבלנו עולה כי לאור עצמאותו פועל הקב"ס, כדלקמן:

1. למעט שיחות צוות ומפגשים מקצועיים, האגף אינו מקיים פיקוח כלשהו על הקב"ס.
2. הקב"ס אינו מוסר דיווחיים לממונים עליו במועצה
3. הממונים אינם יודעים כמה ילדים נמצאים מחוץ למסגרת.

¹ ארנון אדלשטיין, "אובדנות בקרב בני נוער נושרים ומנותקים", מניחוק לשילוב, חוברת 14.
² יש חוקרים המבחינים בין שתי קבוצות של בני נוער נושרים: (1) ה"נעדרים" מהמוסד החינוכי, אך נפשית עדיין רוצים להיות שייכים למערכת החינוך; (2) ה"מנותקים", שנעדרים ממערכת החינוך פיזית ופסיכולוגית. ראו חיים להב "תופעת הנשירה ממערכת החינוך - הוויכוח על המספרים ומי משלם את המחיר" מחשבות, מאי 2004, עמ' 5.

4. בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת האגף כי כאשר היא רוצה לדעת כמה ילדים נמצאים מחוץ למסגרת החינוכית, היא פונה למחלקת הרווחה ולא לקב"ס.

2.3 אמצעים

הקב"ס פועל ממשרדי אגף החינוך ורווחה בצורן. המועצה העמידה לרשותו משרד עם מחשב וכן טלפון נייד. מהסברים שקיבלנו עולה כי הואיל ורוב פעולתו היא מחוץ למועצה, מתקשה הקב"ס לעבוד עם המשאבים הקיימים. לדעת הביקורת יש לשקול להעמיד לקב"ס מחשב נייד.

3. דיווחים על נוער נושר

3.1 דיווחי בתי הספר לקב"ס

מוסדות החינוך הם מטבע הדברים הגורם ראשוני לזיהוי התעללות בקטינים והזנחתם ולאיתור נפגעים. הואיל וכך הקשר עמם חייב להיות שוטף. ע"פ נתוני הקב"ס ישנם 30 מוסדות חינוך שונים עמו עליו להיות בקשר.

מהסברים שקיבלנו עולה כי הקב"ס נכנס לפעולה רק לאחר שהוא מקבל מידע מביה"ס, כך שקבלת המידע תלויה בביה"ס. כך יוצא שבאם ביה"ס לא מעביר מידע, והמצב לא ידוע למחלקת הרווחה, לא ידע הקב"ס על היעדרות התלמידים.

הוראות משרד הפנים מטילות על בתי הספר חובה לדווח לקב"ס על היעדרות של תלמיד מעל 7 ימים. בפועל נמצא מקרה בו נושא הובא לידיעת הקב"ס על היעדרות התלמיד רק לקראת סוף שנה"ל (תשע"ד). בהעדר רישום בר אחזור יעיל, לא יכולנו לבדוק נושא זה לאשורו. הביקורת מעירה כי תנאי היסוד לקיום אכיפה בתחום אכיפת חוק חובה הוא איתור נושרים ולכן על הקב"ס לפעול כדי למקסם את יכולתו להגיש מידע על האמור (ראה גם סעיף 6 בהמשך).

3.2 דיווחים מהציבור

על מנת להבטיח שהגורמים המקצועיים (קב"ס, רווחה) יקבלו מידע יש לבסס ערוצי תקשורת. מבדיקה נמצא כי המועצה לא פרסמה את האמצעים היכולים לסייע במסירת מידע על חשד לפגיעה בקטינים או בזקנים חסרי ישע. באתר האינטרנט של המועצה לא נקבע מקום ייעודי לכך ולא פורסם כל מידע בתחום, למעט מספרי טלפון של כמה גורמים במחלקת הרווחה. לדעת הביקורת על המועצה לפרסם מידע ייעודי על ערוצי התקשורת והדרכים להעברת מידע בנושא נוער בסיכון.

3.3 העברת מידע לפקיד הסעד

ההגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע הופקדה בידי פקידי סעד/עובדים סוציאליים שמונו בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים על פי הוראות חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. העברת מידע בין המשטרה, גורמי החינוך, גורמי הבריאות וגורמי הרווחה וכן העברת מידע מהציבור לפקיד סעד הן מרכיב חיוני באיתור האוכלוסיות חסרות הישע ובמתן ההגנה והטיפול הדרושים להן. הואיל וכך המועצה צריכה לקבוע ערוצי תקשורת מתאימים.

3.4 דיווחי משטרה

בחוק העונשין נקבע כי המשטרה חייבת להעביר לפקיד הסעד מידע על קטינים וחסרי ישע שנפגעו. לא ידוע על דיווחים כלשהם שהתקבלו על-ידי המשטרה

4. מספר התלמידים הנושרים ע"פ הקב"ס

הביקורת פנתה מספר פעמים לקב"ס ובקשה לקבל נתונים על מספר התלמידים שנעדרו מהלימודים בכל אחד מהשנים הבאות: תשע"ב, תשע"ג תשע"ד. בפועל מסר הקב"ס כי אין בידו נתונים, להוציא נתונים השמורים במערכת הדיווח שהממוחשבת שהייתה בעבר בשימוש, והיא כוללת נתונים על תשע"ג בלבד.

מנתונים אלה עולה כי לקב"ס ידוע על 82 תלמידים בסיכון, כאשר 4 עזבו את ביה"ס, 2 עובדים ולא לומדים ותלמיד אחד ממתין לשיבוץ, כדלקמן:

<u>סטאטוס</u>	<u>תשע"ג</u>	
תקין	21	לומד עם בעיות בביה"ס
לא תקין	4	עזב את ביה"ס
תקין	1	עזב רשות חינוך מקומית
תקין	30	לומד במסגרת נוכחית
		לומד בתוכנית לימוד
תקין	3	מיוחדת
תקין	1	עבר לפנימייה
תקין	5	עבר לביה"ס אחר משה"ח
תקין	1	ממתין לשיבוץ
לא תקין	2	עובד ואינו לומד
לא תקין	3	סיים ללמוד ע"פ קב"ס
		עבר לחינוך רגיל/חנ"מ
תקין	1	ולהפך
אין נתונים	<u>10</u>	אין נתונים
	82	סה"כ

<u>אין נתונים</u>	<u>לא תקין</u>	<u>תקין</u>	
11	9	58	מס' מקרים
			חלק יחסי
13%	11%	71%	באחוזים

הנתונים דלעיל והעובדה שלא קיימים נתונים לגבי יתר השנים, מעלה גם את הבאים:

א. נתוני הקב"ס מעידים כי קיימת נשירה בישוב.

ב. המציאות בה אין בידי הקב"ס נתונים לגבי שנים עברו, וחמור מכך לגבי שנת הלימודים הסמוכה (תשע"ד) מעידה להבנתנו על כי הטיפול בתחום מניעת הנשירה אינו יעיל.

ג. לביקורת לא ברור, ולא ניתן לקבל בהקשר לכך טענה כלשהי, כיצד זה הקב"ס לא מתעד באופן בר אחזור נתונים בסיסים על תחום פעילותו.

ד. גם התייעוד לגבי תשע"ג אינו ברור. כך לא ברור נכון לאיזה מועד הנתונים נכונים (לסוף תשע"ג? או למועד אחר) וגם לא ידוע, בהעדר תיעוד, באילו תלמידים מדובר.

הנתונים דלעיל מצביעים לדעת הביקורת על כי הטיפול בנשירת תלמידים ממערכת החינוך אינו יעיל. מספר תלמידים הנושרים הוא נתון בסיס שלא יעלה על הדעת שהוא לא יהיה קיים בידי הקב"ס. באחריות אגף חינוך לפעול כדי לקיים מערך תיעוד יעיל המשקף את מצב התלמידים שבטיפולו של קב"ס המועצה.

5. דיווחי הקב"ס למשרד החינוך

הקב"ס מחויב להעביר למשרד החינוך דיווחים שוטפים על התלמידים הנושאים, כפי שקובע חוזר מנכ"ל, כדלקמן:

4. בתום כל חודש יערוך קצין הביקור הסדיר דו"ח חודשי על תלמידים שבטיפולו, כאלה שאינם מבקרים ביקור סדיר ונושרים. דו"ח זה יועבר לממונה על הביקור הסדיר בלשכת המחוז ולממונה הארצי על ביקור סדיר לא יאוחר מאשר במחצית כל חודש לגבי החודש שעבר.

עד ל 2013 העמיד משרד החינוך לקב"סים מערכת מחשב אינטרנטית להעברת דיווחים. לאור החלטת המשרד לעבור למערכת דיווח חדשה, הורה המשרד לקב"סים בראשית 2014 להפסיק ולעשות שימוש במערכת הנזכרת, וגם קב"ס קדימה-צורן נהג כך. דא עקא כי למן המועד הנזכר, חדל הקב"ס מלנהל רשימות מרוכזות של התלמידים הנושרים, ואינו מעביר דיווחים למשרד החינוך. משיחה שקיימנו עם המפקחת במשרד החינוך עולה כי הבעיה ידועה.

6. שיטת עבודה של הקב"ס

דרכי הפעולה בהם הקב"ס צריך לנקוט מעוגנים בנספח ד' (תחומי טיפול והאחריות של רצין ביקור סדיר) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (מיוחד ז') (תשנ"ה) דצמבר 1994 (להלן – "החוזר"). החוזר קובע את תחומי האחריות של הקב"ס בתחומים: איתור, טיפול, ומעקב ודיווח.

6.1 איתור

בחוזר מנכ"ל נקבע כי הקב"ס יפעל לאתר נושרים. לצורך כך נקבעו הוראות המטילות על גורמים שונים אחריות להעביר לקב"ס מידע וכן מטלות המוטלות על הקב"ס, כדלקמן:

- מטלות בהם הקב"ס פאסיבי
1. קצין הביקור תסדיר יקבל מהרשות המקומית את רשימת כל חייבי הרישום בגיל חוק לימוד חובה לבתי-הספר ולגני-הילדים אשר לא נרשמו גם לאחר התראה בכתב של הרשות המקומית.
 2. קצין הביקור תסדיר יערוך ביקור בית אצל חייבי-רישום אלה, ויעמיד את ההורים על חובתם לרשום את הילד.
 3. לא נמצאה משפחת הילד במקום, והתברר כי עברה לרשות מקומית אחרת, יודא קצין הביקור תסדיר כי התלמיד לומד בתחום הרשות האחרת.
 4. קצין הביקור תסדיר יקבל פניות לטיפול בביקור תסדיר של תלמידים ממנהלי בתי-הספר במקום או מכל גורם אחר, באמצעות –
 - (א) העתקי מכתבי-ההתראה של המנהל להורי התלמידים;
 - (ב) הודעה של הרשות המקומית;
 - (ג) דו"חות חודשיים של מנהלי בתי-הספר;
 - (ד) פניות מיוחדות של מנהלי בתי-הספר, בעל-פה או בכתב;
 - (ה) פניות של גורמים אחרים שבידם מידע על תלמיד משוטט.
 5. קצין הביקור תסדיר יפנה לכל הגורמים במקום המטפלים בנוער חריג עד גיל 18 (לשכת הסעד, שירות המבחן, המשטרה, ארגוני מתנדבים ועוד), בבקשה להפנות אליו כל מקרה הידוע להם של תלמיד שאינו מבקר ביקור סדיר או אינו עובד.
 6. קצין הביקור תסדיר יקים סיורים בסביבת בתי-הספר ובכל מקום אחר שתלמידים עלולים לשוטט בו בשעות הלימודים. בסיורים אלה הוא יברר את שמם ואת מענם של תלמידים אלה ואת בתי-הספר שהם רשומים בהם (בשעת הצורך יעזור קצין הביקור תסדיר במשטרה או במועצה למניעת עבריינות). קצין הביקור תסדיר יפעיל "מרכז מידע" ביישוב.
 7. קצין הביקור תסדיר יאתר את כל הילדים הלומדים מחוץ לישוב – במוסדות חוץ ובפנימיות.

מטלות בהם הקב"ס אקטיבי

כפונקציית אכיפה, חייב הקב"ס להקים ערוצים לקבל מידע על נשירת תלמידים, והרי ככל שאלה יאותרו במוקדם, כך הסיכוי להחזירם למוס"ח עולה. הואיל וכך, מטיל החוזר על הקב"ס אחריות לפנות "לכל הגורמים המטפלים בנוער חריג בבקשה להפנות אליו כל מקרה הידוע להם". מהסברים שקיבלנו עולים הממצאים הבאים:

1. בתשובה לשאלת הביקורת עולה כי קב"ס המועצה רואה עצמו כפונקציה פאסיבית, הנכנס לפעולה רק כאשר הוא מקבל דיווחים על נשירת ילדים ממוס"ח (ראה סעיף 3.1 לעיל).
2. למעט השתתפות בישיבות עבודה בפורמים שונים באגף חינוך ורווחה, הקב"ס אינו מפעיל מערך איתור/גילוי של ילדים בנשירה.
3. הקב"ס אינו עורך תכנית עבודה שנתית.
4. מהסברים שקיבלנו ממנהלת האגף עולה כי הקב"ס ממעט להעביר דיווחים לממונה עליו, זאת כיוון שלדבריו החלה עליו הגבלות וכי הדיווחים שלו מוגבלים למשרד החינוך בלבד.

בהעדר תכנון ותוכנית עבודה שנתית מחד, ובהישענות אך ורק על דיווחים מגורמים שלישיים מאידך, אין בטחון (assurance) כי הטיפול באיתור ילדים נשירים אפקטיבי. יתרה מזאת, גם העובדה שאין על הקב"ס פיקוח יעיל במועצה (בתוך מחלקת החינוך) מצביע לדעת הביקורת על כי מערך הבקרה והפיקוח על איתור ילדים נשירים ממוס"ח אינו יעיל.

לדעת הביקורת המצב הקיים, לאור הסיכונים מחד, והחשיבות באיתור מוקדם להצלחת השבת הילדים למעגל החינוך מאידך, מחייב בשינוי, שיכלול ויקיף את הבאים:

1. תכנון הפעולות והתשומות של הקב"ס בראיה שנתית. דהיינו על הקב"ס לערוך תוכנית עבודה שנתית.
 2. איגום משאבים ואמצעים – על הקב"ס לתכנן, בפרספקטיבה שנתית, את המשאבים והאמצעים לו הוא זקוק
 3. הקמת מערך לאיתור תלמידים בסיכון שישען על האמצעים והאורגנים השונים, זאת על-ידי קביעה ועיגון ערוצי דיווח.
 4. דיווח לממונים על הקב"ס במועצה וכן דיווח למשרד החינוך על כל מקרה של חריגה של מוסד חינוך מנהלי הדיווח (דהיינו כאשר ביה"ס מדווח באיחור לקב"ס על נשירה של תלמיד).
 5. קביעת נהלי עבודה.
 6. קביעת מסגרת ומועדים קבועים פגישות דיווח של הקב"ס לממונה עליו באגף החינוך. על הדיווחים הללו לכלול גם בחינת פעולות הקב"ס כדי לאתר ילדים.
- הביקורת מעירה כי במצב הקיים, בייחוד כאשר אין דיווחיים שוטפים למשרד החינוך, לא זו בלבד שאין כלל דיווחים של הקב"ס לממונים עליו במועצה, אלא שהממונים כלל לא יודעים כמה תלמידים נשירים קיימים ע"פ הקב"ס מה גם שמערך האיתור הקיים אינו יעיל.

6.2 הטיפול

הקב"ס חייב, ע"פ חוזר מנכ"ל לבצע את הפעולות הבאות:

1. בדי קצין הביקור הסדיר יהיה תיק מעקב אישי – במקום נעול – לכל תלמיד שבטיפולו.
2. קצין הביקור הסדיר יבוא בדברים עם מחנך הכיתה או עם חברים מבין הצוות הבין-מקצועי ועם מנהל בית-הספר, לשם קבלת פרטים על התלמידים ולשם תיאום הטיפול בהם.
3. לפי הצורך יבקר קצין הביקור הסדיר בבית משפחת התלמיד, כדי להעמידה על חובתה לדאוג לביקור הסדיר של התלמיד.
4. קצין הביקור הסדיר ישתף בישיבות הצוות הבין-מקצועי שנדון בהן מקרה של תלמיד שאינו מבקר ביקור סדיר.
5. נמצא תלמיד בטיפול לשכת הסעד או השירות הפסיכולוגי או שירות המבחן, או בטיפולו של כל גורם אחר, ויש לו רקע של ביקור לא סדיר בבית-הספר, יעקוב קצין הביקור הסדיר אחר מהלך הטיפול.
6. הועבר תלמיד למסגרת לימודים אחרת לצורך שיקומו, יעקוב קצין הביקור הסדיר אחר תהליך ההעברה, וידאג לביקורו של התלמיד במסגרת החדשה.
7. נמצא שהביקור הלא סדיר של התלמיד נגרם על-ידי הוריו, ידאג קצין הביקור הסדיר להעמדה לדין של הורי התלמיד על אי-קיום חוק-לימודי-חובה – באמצעות רשות החינוך המקומית.
8. הוברר כי אי-סדירות הביקור של התלמיד בא עקב סירובו הוא, והוא נמצא משוטט או נתון להשפעה רעה או נפגע

שלומו הגופני או הנפשי, ויש בידי קצין הביקור הסדיר הוכחות לכך שאפשר להביאן לפני בית-המשפט, ידאג קצין הביקור הסדיר להפניית המקרה לטיפול פקיד-הסעד במקום, לשם הגשת תביעה נגד הנער לפי "חוק הנוער".

9. קצין הביקור הסדיר יטפל גם בביקור הסדיר של התלמידים הלומדים מחוץ למקום מגוריהם באישור הרשות המקומית במסגרות יומיות או פנימייתיות.

10. קצין הביקור הסדיר יציג בפני מנהל בית-הספר חומר על תלמידים העלולים לנשור, ויסייע בהקמת תכניות שיקומיות למניעת נשירה ובהפעלתן.

מבדיקה שערכנו עלו הבאים:

1. הקב"ס נוכח ומשתתף בפורומים וועדות שונות באגף הרווחה והחינוך באופן שוטף.
2. הקב"ס מקיים ביקור בית בבתיים בהם הוא מקבל מידע לגביהם או כאשר הוא מקיים מעקב על ילדים אשר הוא החל בטיפולם.
3. בהעדר תיעוד שלם ויעיל (ראה סעיף 6.3 בהמשך), לא ניתן ללמוד על הטיפול של הקב"ס.

6.3 מעקב ותיעוד

חוזר מנכ"ל קובע כי על הקב"ס לנהל מערך רישום ותיעוד, כדלקמן:

ג. מעקב ודיווח

1. על כל טיפול בתלמיד – ביקור בית, שיחה עם המנחה, השתתפות בישיבת צוות ופגישות אחרות – יירשם מזכר בציון התאריך, שיישמר בתיק המעקב האישי.
2. חזר התלמיד לביקור סדיר – יבדוק קצין הביקור הסדיר פעם בחודש את סדירות ביקוריו. אם מתברר כי ביקורו של התלמיד סדיר, ייעשה המעקב לעתים רחוקות יותר.
3. תיק המעקב האישי יישמר במשרדי הרשות המקומית עד הגיע הנער לגיל 18, אך יהיה פעיל עד גיל 16. הקב"ס יודיע למנהל על פתיחת תיק.
4. בתום כל חודש יערוך קצין הביקור הסדיר דו"ח תודשי על תלמידים שבטיפולו, כאלה שאינם מבקרים ביקור סדיר ונושרים. דו"ח זה יועבר לממונה על הביקור הסדיר בלשכת המחוז ולממונה הארצי על ביקור סדיר לא יאוחר מאשר במחצית כל חודש לגבי החודש שעבר.

חלק ניכר מהפעילויות של הקב"ס מחייב ביציאה מן המשרד. כך מקיים הלה ביקורי בית, פגישות עם הצוות המקצועי בבתי הספר השונים בתוך ומחוץ תחום השיפוט של המועצה וכו'. הואיל וכך תיעוד ההתרחשויות נעשה לא אחת שלא במשרד הקב"ס. מבדיקה שערכנו עול הבאים:

1. הקב"ס מתעד את פעילותו ברישום ידני במחברת וכן בטלפון הסלולרי שלו (יומן פגישות).

2. אין לרישום בטלפון הסלולרי גיבוי.
 3. רק חלק מהפגישות/פעילות הקב"ס מתועדת גם במחשב.
 4. אין במחלקה תיקים אישים בהם נשמר כל החומר לכל התלמידים המטופלים.
 5. הקב"ס אינו עורך כנדרש בחוזר דוח חודשי על התלמידים שבטיפולו (ועל כאלה שאינם) וממילא אינו מעבירם למשרד החינוך.
- הממצאים דלעיל מצביעים על כי תיעוד פעולות וממצאי הקב"ס אינם שלמים, כדלקמן:

- המידע נשמר במחברות, כאשר הדרך היחידה לאחזר מידע הוא באמצעות היומן שבטלפון הסלולרי. לכל הדעות שיטת קטלוג / אחזור מידע זו אינה מקובלת.
- המידע שבטלפון הסלולרי אינו מגובה.
- המידע שבמחשב חלקי ואינו מקיף את כל הפעולות שבוצעו.
- אין תיעוד שלם בתיקי המעקב של התלמידים.

המצב דלעיל מלמד על כי התיעוד הקיים, לא זו בלבד שאינו עונה על הנדרש אלא שהוא פוטנציאלית פוגע באפקטיביות של הטיפול בתלמידים בסיכון. המצב בו התיעוד אינו שלם ו/או אינו יעיל מחד, והעובדה שהקב"ס לא מעביר דיווחים לממונים עליו במועצה (ולא למשרד החינוך), בעייתי. יש להסדיר את הדיווחים של הקב"ס, ולהעמיד עבורו לצורך כך משאבים ראויים.

6.4. ניצול תקציבים

משרד החינוך מעניק תקציבים ייעודיים לרשויות העומדות בקריטריונים שזה קבע לצורך עידוד והפעלת תכניות למניעת נשירה. התכניות מיועדות לתלמידים הנמצאים בסכנת נשירה, והן כוללות התערבויות קבוצתיות ופרטניות המיועדות לבני נוער בחט"ב (כיתות ז' – ט') ובחט"ע (כיתות י' - י"ב). מטרת התכניות היא להקנות לבני הנוער ליווי רגשי אינטנסיבי, תגבור לימודי משמעותי ומערך תמיכה כולל לנוער ולצוות שעובד אתו. בהיבט של הכשרת מורים התוכניות יקנו ידע וליווי מקצועי לצוות המורים לפיתוח מקצועי בנושא נשירה, דרכים, שיטות ואסטרטגיות למניעתה.

מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי בפועל הנושא לא נבדק והמועצה לא פעלה להגיש בקשה לקבלת תקצוב להפעלת תכנית למניעת נשירה. יתרה מזאת, אין בידי המועצה מידע מקיף הנדרש לצורך הגשת הבקשה לתקציב. הביקורת מעירה כי המצב הקיים, לא זו בלבד שאינו תקין אלא מונע מהמועצה השגת תקציבים ממשלתיים.

7. הפיקוח על הקב"ס

מעבר לעובדה שהקב"ס מצוי במחלקת החינוך, וככזה הוא כפוף למחלקה על כל המשתמע מכך, חלים על מחלקת החינוך חביות שונות בנושא הטיפול בתלמידים נושרים, כדלקמן:

נספח ג
**תחומי הטיפול
 והאחריות של
 רשות החינוך
 המקומית**

א. אכיפת ביקור סדיר

1. על רשות החינוך המקומית לנהל כרטסת תלמידים בגיל לימוד חובה (בגיל 5-18) הגרים בתחומה, לפי הוראות חוק לימוד חובה התש"ט-1949.

2. מצבת תלמידים

א. רשות החינוך המקומית תעמיד למנהל מוסד החינוך מצבת תלמידים הרשומים כדין באותו מוסד חינוך.

3. תנאים לפעולת רשות החינוך המקומית

לפני כל פעולה לפי 4 להלן יודא מנהל המחלקה או האגף לחינוך ברשות החינוך המקומית כי התמלאו כל התנאים האלה:

א. התלמיד הוא בגיל לימוד חובה (מגיל 5 ועד גיל 15).

ב. מוסד החינוך הוא מוסד חינוך מוכר.

ג. התלמיד רשום במוסד החינוך כדין, ושמו מופיע במצבת התלמידים של מוסד החינוך.

ד. הורי התלמיד יודעים שהתלמיד רשום במוסד החינוך.

ה. מצבת התלמידים של מוסד החינוך נמצאת בידי מנהל מוסד החינוך.

ו. התלמיד נעדר מלימודיו ללא סיבה מוצדקת שבעה ימים רצופים, לפחות, או זמן קצר יותר, אך הייתה בהיעדרותו משום הפרעה רצינית ללימודיו לדעת מנהל מוסד החינוך.

ז. מנהל מוסד החינוך שלח מכתב רשום להורי התלמיד לפי הנוסח שלהלן, והעביר העתק למנהל המחלקה או האגף לחינוך ברשות החינוך המקומית.

ח. קצין ביקור סדיר מסר למנהל דו"ח על ביקור בביתם של הורי התלמיד ועל נסיבות היעדרותו מן הלימודים.

ט. התלמיד נעדר מן הלימודים אחרי משלוח המכתב הרשום בל סיבה מוצדקת.

י. עברו שבעה ימים מיום משלוח המכתב הרשום.

כפי שניתן לראות, גם למחלקת החינוך במועצה אחריות לטיפול בתלמידים נושרים. מעבר לכך, הואיל והמחלקה שוכנת באגף האמון גם על הרווחה, יש טעם והצדק רב בקיומה של כפיפות מנהלתית ומנג'ראלית של הקב"ס למחלקה החינוך. אומנם, ע"פ חוזר מנכ"ל חובת הדיווח של הקב"ס עומדת כלפי משרד החינוך, אך אין בכך לדעת הביקורת, כדי לאיין את חובת הדיווח כלפי אגף החינוך ורווחה (נובעת מעתם העובדה שיחידה זו פועלת באגף, על כל המשתמע מכך). ויודגש כי אין בדבר כדי לפגוע בכפיפות המקצועית והאחרת שיש לקב"ס כלפי משרד החינוך. ויודגש כי לא קיים בנושא אינטרסים נוגדים, כך שבעל מקצוע זה בהחלט יכול להיות משרתם של שני אדונים. ונדגיש, כי למרות כפיפות הקב"ס למשרד החינוך, האחריות על תחום זה מוטלת במובנים מסוימים גם לפתחה של המועצה.

II. טיפול במחלקת הרווחה

8 איתור בני נוער הנזקקים לטיפול

בנוסף לקב"ס, גם מחלקת הרווחה במועצה, מפקדת על איתור וטיפול ילדים ונוער בסיכון. הכוונה היא לקשת רחבה של סיכונים ובהם סיכוני נשירה ממוסדות חינוך, סיכונים הנובעים מבעיות נפשיות וסיכונים הנובעים מבעיות התנהגותיות/חברתיות. הטיפול באוכלוסייה זו נעשה בדרכים שונות, כאשר על הנושא מופקדים עו"ס, כדלקמן:

- עו"ס נערות במצוקה – אחראית על טיפול בנערות בסיכון
- עו"ס נערים בסיכון – אחראית על הטיפול בילדים ובנערים בסיכון
- פקידת סעד לחוק נוער - אחראית על פניה לערכאות, בהתאם להחלטה של ועדת החלטה או במקרה חירום.
- הטיפול בילדים/נוער בסיכון נעשה באופן פרטני, כאשר לכל ילד נקבע תכנית טיפול המתאימה לצרכיו. הטיפול נעשה באחד או יותר מהמסגרות הבא:
- היל"ה (השכלת יסוד לימודי השלמה) - תכנית המיועדת לבני נוער אשר מצויים מחוץ למסגרת החינוך הפורמלית. התוכנית מאפשרת השלמת השכלה במספר מסלולי לימוד, מלימודי תעודה ועד לתעודת בגרות.
- מועדונית – משמש כצהרון לילדים בסיכון, המספק מנה חמה, הכנת שעורי בית ומשחקים חינוכיים.
- שיחות פרטניות עם הורים/ילדים
- הכנסת חונך לבית התלמיד

9. היקף הנוער בסיכון

כאמור הקב"ס לא יכול היה למסור לביקורת נתונים על מספר הילדים שבסכנת נשירה. הואיל וכך פנינו למחלקת הרווחה, שמסרה את הנתונים הבאים לשנת 2013, כדלקמן:

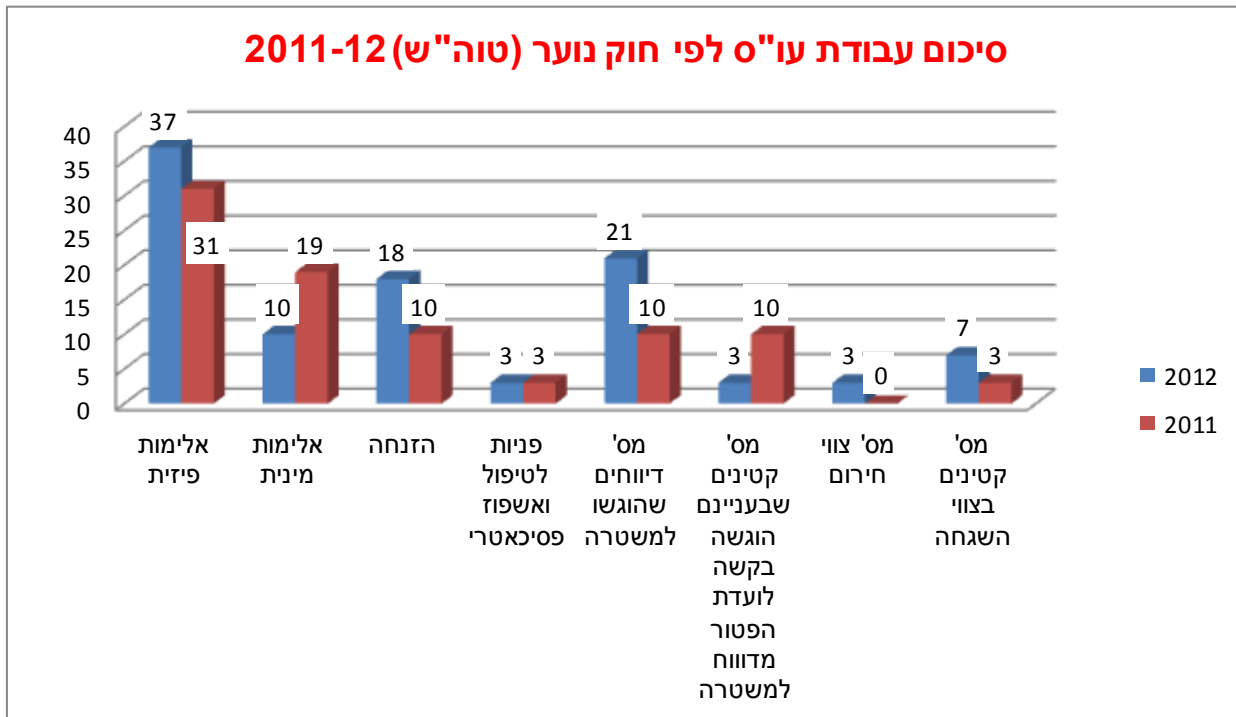
<p><u>61 נערות (מגיל 13-18) בסיכון – מתוכם</u> 1 מסודרת בהי"לה משנה שעברה וממשיכה 2 חדשות ללא מסגרת שנמצאות בתהליך אבחון להתאמה להילה לשנה זו.</p>	<p><u>113 נערים (מגיל 13-18) בסיכון. מתוכם:</u> 5 נערים בהי"לה ממשיכים משנה קודמת 3 נערים חדשים בתהליך השמה לשנה זו. 4 נערים ללא מסגרת שאינם מתאימים גם להי"לה</p>
---	--

כפי שניתן לראות, מספר הנערים/נערות בסיכון הנו 174, מספר המהווה 16% מסך התיקים בהם טיפלה הרשות באותה שנה. נתון זה גבוהה מהנתון שיש בידי הקב"ס. יצוין כי חלק מבני הנוער בסיכון לומדים במסגרות.

10. עובדי סוציאלי לפי חוק נוער

פקידי סעד במועצה חייבים ע"פ חוק להעביר למשרד הרווחה דיווחים על מצב הנוער בסיכון ועל הפעולות השונות שננקטו.

בניסיון ללמוד על היקף הנוער בסיכון בקשנו את הנתונים מפקידת סעד, להלן הנתונים לשנים 2011-2012 (לא התקבלו נתונים ל 2013):



כפי שניתן לראות מספר הקטינים שהופנו לעובד סוציאלי ע"פ חוק הנושא גדל מ 51 בשנת 2011 ל 65 בשנת 2012. לאור האור יש לשקול, לדעת הביקורת, קביעת תכנית אב לטיפול בילדים/נוער בסיכון, כדי להבטיח שמחד המועצה ממקסמת את התקציבים שהיא יכולה לקבל, ומאידך שהיא קובעת ו/או מקצה את המשאבים בהתאם למצב הקיים.

11. סיכום והמלצות

אין חולק על חשיבות החינוך כמכשיר המבטיח כי היוצאים בשעריו יהיו נורמטיביים, ומכיוון שכך יש קונצנזוס בכך שהשקעה בחינוך הנה בבחינת רפואה מונעת, המפחיתה מקרים של דיספונקציונליות ואף עבריינות. קב"ס המועצה הוא הכלי המרכזי שמפעילה המועצה כדי להיאבק בנשירת תלמידים. מכיוון שכך ברור כי אפקטיביות תפקודו של כלי זה היא קריטית להקטנת הסיכון בטווח הקצר של נשירה, ובטווח הארוך לקיומם של תושבים בלי השכלה הנדרשת כדי להצליח בישראל של המאה 21. הממצא העיקרי שהעלתה הביקורת הוא כי דרך עבודתו של הקב"ס אינה יכולה להבטיח טיפול יעיל בתופעת הנשירה, שע"פ דיווח הרווחה קיים בשיעור לא מבוטל. להלן עיקר הממצאים:

- א. אגף החינוך ממעט לפקח על עבודתו של הקב"ס (סעיף 2 לעיל).
- ב. ערוצי המידע בהם עושה הקב"ס שימוש אינם מאפשרים פיקוח יעיל על נושרים (ראה סעיף 3 לעיל).
- ג. אין בידי הקב"ס נתונים על התלמידים הנשירים, למעט נתוני תשע"ג המצביעים על כי מוכרים לקב"ס 82 תלמידים, כאשר 6 מהם נפלטו ממערכת החינוך (ראה סעיף 4 לעיל).
- ד. הקב"ס אינו מעביר דיווחים למשרד החינוך. יצוין כי מערכת הדיווחים הממוחשבת של משרד החינוך מושבתת חודשים רבים עקב יוזמת המשרד להפעלת מערכת דיווח חדשה (ראה סעיף 5 לעיל).
- ה. הקב"ס פועל רק כאשר הוא מקבל מידע, והוא לא נוקט בצעדים אקטיביים וכן ללא תוכנית עבודה שנתית (ראה סעיף 6.1 לעיל).
- ו. תיעוד פעולותיו של הקב"ס נשען בעיקר על יומן במכשירו הסלולרי שאינו מוגבה, וכן אין במחלקה תיקים אישיים לכל התלמידים שבטיפול הקב"ס (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- ז. המועצה לא מנצלת את האפשרות לקבל תקציב ייעודי כדי לדם תוכנית למניעת נשירה משפעיל משרד החינוך (ראה סעיף 6.4 לעיל).
- ח. אגף חינוך לא מקיים פיקוח על הקב"ס (ראה סעיף 7 לעיל).
- ט. ע"פ מחלקת הרווחה ישנם 174 נערים ונערות בסיכון לנשירה, נתון הגבוה מזה שמצוי בידי קב"ס המועצה (ראה סעיף 9 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 11.1 יש לשקול להעמיד לרשות הקב"ס מחשב נייד (ראה סעיף 2.3 לעיל).
- 11.2 יש לפעול כדי להבטיח שהקב"ס מקבל דיווחים מכל הגורמים על תלמידים נושרים (ראה סעיף 3 לעיל).
- 11.3 הקב"ס חייב להקים מערך דיווח המתעד את תוצאות עבודתו (ראה סעיף 4 לעיל).
- 11.4 על הקב"ס לדווח למשרד החינוך גם ללא מערכת הדיווח הממוחשבת (ראה סעיף 5 לעיל).
- 11.5 על הקב"ס לפעול באורח אקטיבי כדי למקסם את המידע על תלמידים שבסכנת נשירה (ראה סעיף 6 לעיל).
- 11.6 על הקב"ס לתעד את תוצאות עבודתו בצורה המבטיחה גיבוי ואחזור יעיל (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- 11.7 יש לבחון ניצול תקציבי משרד החינוך בתחום המניעה בנשירת תלמידים (ראה סעיף 6.4 לעיל).

11.8 על הקב"ס להיות כפוף על כל המשתמע מכך גם לאגף החינוך (ראה סעיף 7 לעיל).

11.9 יש לפעול כדי להגביר את שת"פ בין הקב"ס למחלקת הרווחה בתחום מניעת נשירה ולשקול לקבוע תוכנית אב בנושא (ראה סעיפים 9-10 לעיל).

נספחים

תגובת קב"ס לדוח הביקורת



05 אוקטובר 2014

י"א תשרי תשע"האיתור ילדים ונער בסיכון

תגובתי לטיטות דוח כפי שהוציא אלון קוחלני מבקר המועצה.

1. כללי

1. קב"ס שייך למשרד החינוך וכפוף אליו. לא בכדי קב"ס הינו יד ימינו של מנהל מח' חינוך במועצה המקומית וכפוף אליו. כיוון שגם מחלקת החינוך וגם מחלקת הרווחה פועלים לרווחת ילדים ונער במצבי סיכון בשיתוף מלא אך מטעמים שונים ותוך הצבת יעדים שונים ומתוך תפיסות דיסציפלינריות שונות, אני ממליצה להפריד את החיבור ביניהם.
2. איתור – הינו מושג מקצועי מתחום הביקור הסדיר, שאינו בהלימה לכותרת. לפיכך אני ממליצה להורידו מכותרת הדוח. אגב, המושג המקובל הינו ילדים ונער במצבי סיכון.

2. קב"ס

3. דיווחים על נער נושר

- 2.1 מאז ראשית העסקת קב"ס נכחי לפני כעשר שנים גדל היישוב לממדי עיר ועדיין לא נוסף תקן נוסף למשרת קצין הביקור הסדיר.
- העסקתי במשרה מלאה כבר אז נעשתה במקום משרה מלאה ביישוב קדימה ובנוסף כבר הייתה מחצית משרה בתקן ביישוב צורן. עם איחוד הרשות אוחדה המשרה לכדי משרה מלאה אחת ולא ל-150% משרה כשצ"ל.
- בנוסף, לא נלקח בחשבון פיזור העבודה הגדול שנוצר כתוצאה מהיעדר בת"ס מתאימים עבור תלמידי היישוב ביישוב עצמו (הרי הדוח עצמו מצוין כ-30 בת"ס).
- בנוסף, לא צוין כי במסגרת אותם 100% משרה, אני עוסקת בניהול 2 מועדוניות משותפות, לילדים במצבי סיכון.
- לכן בולטת העדרותה של המלצה דחופה לגיוס קב"ס נוסף.

בשיחה עם מר קוחלני אמר שהוא אינו הדמות המתאימה למדוד הקפי עבודה ביחס להקפי משרה. למרות זאת נרשם בטיטות הנכחית, שהיקף המשרה תואם. אבקש לדעת על סמך מה התבסס.

2.2

1. הקב"ס כפוף בתפקידו לפיקוח במשרה"ח וכן למנהלת מח' חינוך ולמנהלת האגף.
2. מנהלת מח' חינוך והקב"ס נפגשות בתדירות של כאחת לשבוע על בסיס קבוע ובנוסף על פי צורך מעת לעת. בפגישות אלו הקב"ס מוסר דיווח על הילדים שבטיפולו וכן דן בתוכניות הטיפול המוצעות.
3. כפי שכבר ציינתי הממונים מכירים ויודעים מי הם תלמידים המטופלים בביקור הסדיר, אך הם אינם מקמטים את האינפורמציה הזו לכדי מספרים "לשליפה", משום שהם זהירים במסירת האינפורמציה הזו שהיא דינמית ומורכבת, משתנה בכל עת.
4. תלמידים אשר נשרים מלימודים במוסדות חינוך ונמצאים בנשירה באופן סטטי נמצאים במעקב קב"ס, וגם בטיפול שוטף של מחלקת הרווחה אך לא בכל מקרה. מנהלת האגף מקבלת את האינפורמציה הזו ממחלקת הרווחה וגם ממחלקת חינוך בהתאם למקרה.

2.3

ראוי לציין כי שורש הבעיה הינה כמות התלמידים המטופלים ביחס למשרת קב"ס אחת. בהמשך, אין באופי התפקיד בבסיסו דבר טכנולוגי (כגון מחשב נישא) שיכול לסייע בתהליך העבודה.

צריך לזכור שקב"ס איננו יכול שלא לקבל תלמיד עם בעיות קב"ס משום שהוא כרגע בעומס. יחד עם זאת במלאכת המעקב והתיעוד היו יכולים להיות לעזר רב טלפון חכם רציני שמשוגל לתפקד על בסיס קבוע ולשמור נתונים שהוזנו לתוכו, תוך שהוא מסתכר עם המחשב במשרד.

צריך לתת את הדעת על כך שלא אוכל לשבת בפגישות עם תלמידים, הורים וצוותי הוראה, כשאני מתעדת את הדברים תוך כדי על גבי מחשב נישא.

לפיכך, יש צורך, עזרה משרדית – גם אם חלקית, לצורך הזנת נתונים למחשב ולתיאום פגישות רבות משתתפים.

וזו ההזדמנות לציין החזר נסיעות הוגן – כמתבקש מפיזור העבודה.

3.

- 3.1 פסקה 2. ביה"ס מדווח משתי סיבות: 1. הוא רואה בי שותפה ומסייעת בטיפול בילדים ובני נוער במצבי נשירה. 2. זו חובת מנהל ביה"ס על פי חוק, העלמת האינפורמציה פרושה עברה על החוק. 3. במידה ויש צורך אני ומנהלת מח' חינוך מערבות מפקחת כוללת של ביה"ס והיא זו שמשמעת את המנהל.
- פסקה 3. בתי"ס מדווחים על היעדרות תלמידים לאורך כל השנה ולאחר שביה"ס מיצה את כל דרכי הטיפול בהן היה עליו לנקוט לפני הפניה כמתבקש מחוזר מנכ"ל.
- 3.2 מס הטל שלי מפורסם במועצה ונמסר לכל דורש. למעשה תושבים רבים פונים אלי בעת צורך (וגם שלא לצורך!).
- 3.3 שיין לשירותים החברתיים ולא לקב"ס. בעת הצורך מתקיים דיאלוג עבודה משמעותי ביני ובין הפק"ס ובשיתוף פעולה מלא.
- 3.4 שיין לשירותי המשטרה ולא לקב"ס. בעת הצורך מתקיים דיאלוג עבודה ביני ובין גורמי השיטור המקומיים.
- למרות היעדר מערכת הממ"ר וההוראות המפורשות של משרה"ח בנושא הדיווחים המשיך הקב"ס לנהל תיקי מעקב אחר תלמידים הן באמצעות מערכת ה-WORD והן באמצעות תיקים ידניים.
- 5.1 תמונה הבחירה במושג מטלות ופאסבי באותו המשפט, כנראה שהכוונה היא למערך העבודה השוטף. בנוסף, המושג: "איתור", כפי שכבר ציינתי הינו מושג אופרטיבי, שממשיך ופועל באופן תקין לחלוטין גם בזמן שכעת מעדך משרה"ח את מערכת הממ"ר למערכת הממ"ר א.
1. אינני ומעולם לא ראיתי עצמי כפונקציה פאסיבית בתפקיד. שבוע עבודה הכולל ביקורים בביה"ס, במועדוני הנוער, בתנועות הנוער ובבתי התלמידים, במקומות העבודה של ההורים, מתנדבים וכיוצ"ב!!! זה מעבר לוועדות שוטפות של הרשות, בתי"ס והמסגרות הלא פורמליות הינו בהחלט שבוע עבודה אקטיבי המאפשר לי להיות עם "יד על הדופק" בכל עת.
2. לעיל!!!
3. תכנית עבודה שנתית נשלחת מדי שנה למנהלת האגף.
4. שוב, יש להפריד בין דיווחים תוכניים לדיווחים מקומטיים (עולמות תוכן).

שוב, סעיפים 1,2,3,4,5,6 לעיל.

לסיכום,

דיווחים שוטפים למנהלת המחלקה מתקיימים על בסיס שבועי כאמור. אין שחר לקביעה כי מערך האיתור אינו אפקטיבי (כפי הנראה אינך מבין כראוי את המושג). להפך, מערך האיתור עובד יוצא מן הכלל. תוכל לבקש מידע עליו מהפיקוח על הבק"ס במשרד החינוך.

5.2. סעיף 3. מתקיים תיעוד שוטף ויעיל בתנאים הקיימים ובהמשך להנחיות משרה"ח

5.3. סעיף 3. כל הפגישות מתועדות במחברות בכתב יד.

סעיף 4. יש במחלקה תיקים ידניים בהם נשמרת התכתבות ידנית.

סעיף 5. מסירת והעברת מידע מתקיימת במשך 9 שנות עבודתי באופן קבוע מדי חודש למשרד החינוך, באופן מחוץ, כמתבקש מחוזר מנכ"ל. הערות הדוח מתייחסות אך ורק לחודשים בהם מתקיימת העברת התוכנה, בהנחיה של משרה"ח ושאיננה כלל בשליסתי. דוח חודשי לא שלחתי למשרה"ח מאז שבתי מחופשת מחלה בחודש מרץ 2014 ועד היום זאת על פי הנחיות משרה"ח. האופן שבו הדוח מציג את הדברים מוטעה ומטעה!

באופן כללי משרה"ח פועל במרץ להשבת מערכת הדיווח המתוקנת, הממרא"א והוא זה שעל פי חזר מנכ"ל מאגם ומקמט את הנתונים ולא הקב"ס.

מנהלת מח' חינוך מקבלת דיווחים שוטפים על עבודתי מבחינת התל', תכנית הטיפול וסדר היום השוטף בעבודתי. היא איננה אמורה לקמט את הנתונים לכדי שליפה מהמותן בכל עת. אין בכך להעלות או להוריד לתקן או לפגום במאום בליווי הקב"ס בתהליך העבודה.

5.4 גם כאן יש להפריד בין תקציבי חינוך ותקציבי רווחה. תקציבי משרה"ח להפעלת תכנית למניעת נשירה מופנים בעיקר למוסדות לימוד (כיתות מב"ר, אתגר, אומ"ץ וכיוצ"ב) בעלי סמל מוסד וממעט (אם בכלל) להעביר תקציבים לרשות המקומית ביישובים שאינם עומדים בסטנדרטים של מדדי טיפוח. לפי נתוני המדען הראשי מדד הטיפוח של בתי"ס ביישוב קדימה צורן הוא מן הגבוהים. התקציבים המועברים כיום הינם מינימאליים וכוללים תקציבי מנ"ע ותקציבי העשרה של מועדוניות קדימה. ניסיונות של ראש המועצה הקודם לפנות למשרה"ח בבשאל העלו חרס.

6. הפיקוח על הקב"ס.

כפי שכבר צוין הקב"ס כפוף בתפקידו לפיקוח במשרה"ח וכן למנהלת מח' חינוך ולמנהלת האגף. לא בכדי. המלצתי היא לתקן את העירוב השגוי בין הגורמים כבר בטיטוט הדוח הנוכחי.

*טיפול במחלקת הרווחה

5. שוב מצוין בכפיפה אחת כי הקב"ס לא יכול למסור לביקורת נתונים על מספר הילדים שבסכנת נשירה ומנגד מצוין כי מספר הנערים שציינו גורמי הרווחה שונה מהמספר שיש בידי הקב"ס. אז אם כך קיימים בכל זאת נתונים שנמסרו על ידי הקב"ס. מדוע מועברת בסיסה אינפורמציה מוטעית?

באופן טבעי מתוך קבוצה רחבה של ילדים ובני נוער המוגדרים "במצבי סיכון" ביישוב ישנם כנגזרת תלמידים מטופלי קב"ס. אין בכך סתירה כפי שמציגה הפסקה.