



מאיירס - ג'זינט - מכון ברזקדייל
MYERS - JDC - BROOKDALE INSTITUTE
مایرس - جوینت - معهد بروکدیل

מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

תכנית "מגן" לשיפור ולשדרוג מערך הגנת הילד מחקר הערכה

רחל סבו לאל ♦ מאיה שבת

מחקר זה נערך בסיוע עמותת אשלים ומומן בסיועה

דוח מחקר



12-613-DM

תכנית "מגן" לשיפור ולשדרוג מערך הגנת הילד

מאיה שבט

רחל סבו-לאל

מחקר זה מומן בסיוע עמותת אשלים ומומן בסיועה

יוני 2012

ירושלים

אייר תשע"ב

עריכת לשון: ענת ברבריאן
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): נעמי הלסטד
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל
מרכז אנגלברג לילדים ולנוער
ת"ד 3886
ירושלים 91037

טלפון : 02-6557400
פקס : 02-5612391

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



פרסומים נוספים של מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל בנושא

סבו-לאל, ר'; חסין, ט'. 2011. מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. דמ-589-11.

ריבקין, ד'; סבו-לאל, ר'. 2009. מרכז הגנה לילדים ונוער בירושלים: שירות חדשני לשיפור הטיפול הראשוני בילדים נפגעי עבירות מיניות - דוח הערכה. דמ-528-09.

דולב, ט'; סבו-לאל, ר'; בן רבי, ד'. 2008. פקידי הסעד לחוק נוער בישראל: תפקידים, דרכי עבודה ואתגרים. דמ-512-08.

דולב, ט'; סבו-לאל, ר'; שמיד, ה'; בר ניר, ד'. 2008. מזדיניות "עם הפנים לקהילה" - מחקר הערכה. דמ-516-08.

להזמנת פרסומים נוספים ניתן לפנות למאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל,
ת"ד 3886, גבעת הגיוינט, ירושלים 91037,
טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391,
דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il.
ניתן לעיין בפרסומים אלה גם באתר המכון: www.jdc.org.il/brookdale

תמצית המחקר

1. רקע

לאחרונה עולה בישראל המודעות בקרב הציבור ובקרב אנשי המקצוע לפגיעה בקטינים. בין היתר, נובעת עלייה זו מהגברת המודעות בחברה הישראלית לזכויות האזרח ולזכויות הילדים בכלל, ולזכויות נפגעי עברה בפרט. מגמה זו מתבטאת הן בהרחבת ההגנה הציבורית על זכויות הילדים ובמתן זכויות חדשות, והן בבחינה מחודשת של מצבי סיכון.

הגברת מחויבותה של המדינה להגנה על קטינים במצבי סיכון וסכנה מתבטאת בחקיקה, בפסיקה של בתי המשפט ובפיתוח דרכי טיפול בקורבנות ובתוקפים כאחד. בישראל פקידות הסעד לחוק נוער הן הגורם העיקרי האחראי על פי חוק לקבלת דיווחים על ילדים בסיכון גבוה, לבדיקת הדיווחים ולדאגה לאמצעי הגנה לילדים. התמורות שהתחוללו במערך הגנת הילד בשנים האחרונות הטילו אחריות נוספת ועומס רב על כתפיהן של פקידות הסעד לחוק הנוער וחיבו חשיבה מחודשת על דרכי ההתמודדות והטיפול של מערכת הרווחה ושל הקהילה כולה לגבי ילדים בסיכון: מי הם הנושאים באחריות לטיפול ולהספקת מענים, מי הם בעלי סמכויות ההתערבות בשלבים השונים ומהי חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים.

שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף "אשלים" ומרכז אנגלברג לילדים ולנוער במכון ברוקדייל, ערכו תהליך למידה על הסוגיות המעסיקות את מערך הגנת הילד בישראל, כבסיס לגיבוש דרכים לשיפור. על סמך תהליך זה נהגתה תכנית "מגן". מטרתה העיקרית היא קידום יצירתו של "מרחב מוגן" לילדים בסיכון, תוך שיפור מערך הגנת הילד ושדרוגו. בשלב הראשון מיועדת התכנית לפעול ברמה המקומית ולאחר מכן ברמה המחוזית והארצית.

לתכנית "מגן" שלושה רכיבים עיקריים לשיפור מערך הגנת הילד. להלן פירוטם:

- ◆ הסדרת מערך הדיווחים על ילדים בסיכון: פיתוח מנגנון לקביעת הגורם המטפל ודחיפות הטיפול, לתיעוד הדיווח ולמתן משוב למדווחים ולשותפים בטיפול. זאת על ידי הקמת מוקד דיווח יישובי.
- ◆ פיתוח מנגנונים ונהלים לעבודה משותפת ולחלוקת אחריות בין פקידות הסעד¹ לבין שאר אנשי הצוות במחלקות לשירותים חברתיים.²
- ◆ גיבוש והטמעה של הגדרות ברורות יותר לתפקידי פקידות הסעד ברמות השונות ולמשימות שעליהן למלא.

פיילוט התכנית הושק בינואר 2008 ב-22 מחלקות לשירותים חברתיים. אשלים ומשרד הרווחה פנו למכון בבקשה ללוות את הפיילוט במחקר הערכה שמטרתו הייתה לעקוב אחר יישום התכנית, לבחון את השלכותיה ואת המידה שבה ניתן ליישמה ולהפיצה ברחבי הארץ. רוב המידע המובא בדוח נוגע

¹ לאחרונה שונה שמן של פקידות הסעד לפי חוק נוער והוא מעתה עובדות סוציאליות לפי חוק נוער. במחקר זה נעשה שימוש בשם פקידות סעד לחוק נוער. חלק גדול מהמחקר בוצע עוד לפני שינוי השם, וכדי למנוע כפילות ובלבול הוחלט לעשות שימוש בשם הקודם.

² על פי רוב מדובר בנשים - פקידות סעד, מוקדניות, רכזות וכו'; לעתים נקטנו בלשון זכר, מטעמי נוחות.

ל-15 מחלקות שהיו בתכנית הזו מראשיתה ועד סיום הפיילוט. בדוח מסכם זה מתואר מצב המחלקות השותפות ל"מגן" בטרם יישומה, בשלבים הראשוניים ליישומה וכשנתיים לאחר יישומה. נושאי העיקריים של הדוח מפורטים להלן:

- ◆ האתגרים בעבודת פקידת הסעד לחוק נוער לפני יישום "מגן".
- ◆ יישום "מגן" על שלושת רכיביה העיקריים: הקמת מוקדי הדיווח; גיבוש והטמעה של הגדרות ברורות יותר לתפקידי פקידות הסעד; פיתוח מנגנון לעבודה משותפת של פקידות הסעד ושל שאר אנשי הצוות במחלקות לשירותים חברתיים.
- ◆ תוצאות יישום "מגן" והשפעותיה.
- ◆ אתגרים וסוגיות להמשך פיתוח התכנית.

2. מערך המחקר ואיסוף הנתונים

הנתונים שעליהם מבוסס הדוח נאספו באמצעות כלים אלו:

- ◆ ראיונות עומק עם מגוון אנשי מקצוע מהמחלקות לשירותים חברתיים המשתתפות בתכנית "מגן".
- ◆ טפסים לתיעוד עבודת פקידות הסעד ("ניתוח עיסוקים").
- ◆ סקר בקרב פקידות הסעד על אודות עומס העבודה שלהן.
- ◆ ניתוח נתונים ממוקדי הדיווח.
- ◆ מעקב אחר מדגם של ילדים שלגביהם התקבל הדיווח במוקד.

חשוב לציין כי מחקר זה מתייחס לאתגרים שעמדו בפני מערכת הגנת הילד טרם יישום תכנית "מגן"; לתהליך היישום ולהשפעות התכנית על פקידות הסעד והמחלקות לשירותים חברתיים. מחקר זה לא בחן את השפעות התכנית על מצבם של הילדים ושל המשפחות בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים.

3. עיקרי הממצאים

3.1 אתגרי מערך הגנת הילד לפני יישום תכנית "מגן"

א. אתגרים ברמת פקיד הסעד

מאפייני משרת פקידת הסעד: ממידע שנאסף לפני יישום התכנית במחלקות הפיילוט, נמצא כי פקידות הסעד במחלקות אלה עבדו בעיקר בחצי משרה ומטה או שהיקף משרתן לא היה מוגדר. אחוזי המשרה לא הוגדרו בעיקר ביישובים הקטנים, אך מצב זה היה קיים גם במחלקות ביישובים הבינוניים; ביישובים הגדולים התופעה לא הייתה קיימת ופקידות הסעד שימשו בדרך כלל בתפקיד זה בחצי משרה ומעלה.

במחלקות הגדולות רוב פקידות הסעד לא מילאו תפקיד נוסף, אבל במחלקות הקטנות והבינוניות רובן (85%) מילאו תפקידים נוספים במחלקה – שני תפקידים לפחות, ולעתים אפילו שלושה. מדובר בעיקר בעבודה כעובד משפחה ובמידה פחותה בעבודה שקשורה לילדים, לבני נוער או למשפחות.

חוסר ההגדרה של אחוזי המשרה ועומס התיקים הקשה הן על פקידות הסעד והן על הגורמים האחראיים עליהן (רכזת חוק נוער, ראש צוות ומנהלת) והיה עשוי לגרום לטשטוש בין התפקידים, לחוסר בהירות ולבלבול; שהרי לא תמיד היה ברור מתי פקידות הסעד חובשות כובע של פקידת סעד ומתי של עובדת משפחה, עו"ס נערות וכדומה. חלוקת הזמן המצופה מפקידות הסעד בין תפקידיהן לא הייתה ברורה להן, והגורם האחראי עליהן התקשה לנתב את העבודה ביניהן ולתכנן את תכניות העבודה לפי מצבת התקנים.

עומס העבודה במערך הגנת הילד: מספר הילדים שהיו בטיפולן של פקידות הסעד נע מ-10 ילדים לעובדת עד 200 ילדים לעובדת; בממוצע כל עובדת טיפלה ב-58 ילדים לפני הפעלת התכנית. ככל שהיישוב היה גדול יותר, מספרם הממוצע של הילדים שבאחריותה עלה (39 בממוצע במחלקות ביישוב קטן, 54 ביישוב בינוני ו-157 ביישוב גדול). יש לציין שההבדלים בין אחוזי המשרה של פקידות הסעד ביישובים מגודל שונה, מוסברים, לפחות חלקית, בפער הגדול בין היישובים במספר הילדים שבאחריותה של פקידת הסעד. ברוב המקרים פקידות הסעד מטפלות במשפחה יחד עם גורם נוסף, במיוחד ביישובים הגדולים.

השלכות עומס העבודה כפי שציינו גורמים שונים במחלקה ומחוצה לה

1. **פגיעה באיכות הטיפול:** פקידות הסעד לא יכלו להעניק לכל משפחה טיפול מעמיק והעבודה התמצתה במתן מענה לצרכים דחופים ובעיסוק במשימות המידיות, לעתים קרובות בצורה של "כיבוי שרפות".
2. **ילדים ומשפחות לא קיבלו טיפול ומצבם היה עלול להידרדר:** היו ילדים שנוקקו לשירותיהן של פקידות הסעד, אך אין מדובר במקרים דחופים ועל כן הן לא הגיעו לטיפול בהם. לעתים הן לא הגיעו למשפחות ולילדים במועד, ובמקרים אלו מצב הסיכון היה עלול להפוך למצב של סכנה מידית.
3. **חוסר תיעוד של ההתערבות:** משימה חשובה הנדחית הצדה בגלל נטל העבודה השוטפת היא תיעוד התערבות במקרים.
4. **פגיעה בתפקידים האחרים של פקידת הסעד:** בשל דחיפות המקרים ומורכבותם, לעתים קרובות פקידות הסעד לא הספיקו למלא את משימותיהן במסגרת תפקידן הנוסף. פקידות הסעד חשו תסכול, תחושת כישלון ושחיקה.
5. **פגיעה בהדרכות ומעקב ראש צוות:** בשל עומס העבודה, ההדרכות של פקידות הסעד נפגעו. הצורך לדון ולטפל במקרים הדחופים, לא אפשר ניתוח מעמיק של מקרים ואין מספיק אפשרות לוונטילציה. כמו כן, משום שלא הייתה אפשרות לדון בעניינה של כל משפחה - המקרים הפחות קשים כלל לא הובאו לידיעת ראש הצוות, דבר שפגע ביכולת הפיקוח של ראש הצוות ובלמידה של פקידת הסעד.
6. **מחסור במועמדים לתפקיד:** למרות הקידום וההטבות הכרוכות במינוי לתפקיד פקידת הסעד, עומס העבודה מובילה למצב שבו אין מספיק מועמדים מתאימים לתפקיד פקיד הסעד לחוק נוער.

משימות ודרכי התערבות: אחוז גבוה ממשימותיהן של פקידות הסעד כפקידות סעד נועד ליעוץ ולהדרכה (23%). באופן בולט, הן עסקו יותר במתן ייעוץ והדרכה (16%) מאשר בקבלתם (7%). כחמישית מהמשימות היו התערבויות טיפוליות. חמישה עשר אחוזים מכלל המשימות של פקידות הסעד היו משימות ייחודיות לתפקידן כאחראיות על הפעלת חוק הנוער (כגון: חקירה וקבלת דיווחים, הוצאת צו חירום, דיון בבית משפט), 15% כתיבת דוחות והכנת חומר, 12% מעקב אחר מצבו של ילד שהיה בטיפול/יישום תכנית טיפול, 9% גיוס שיתוף פעולה עם גורמים מקצועיים ואחוזים בודדים מהמשימות הוקדשו להסדרת מענים.

בחינת משך הזמן שבו התבצעו המשימות השונות מראה כי למרות שכיחותן הגבוהה יחסית של משימות הייעוץ וההדרכה, משך הזמן שהוקדש להן היה קטן יותר ממשך הזמן שהוקדש להתערבות טיפולית ולמשימות הייחודיות לפקידות הסעד. לכן, לא ניתן לומר שמשך הזמן שפקידות הסעד הקדישו למשימות ייעוץ והדרכה היה ארוך יותר מזה שהוקדש להתערבות טיפולית או למשימות הייחודיות לעבודתן.

ב. אתגרים בעבודה בתוך המחלקה

עבודה משותפת של פקידות הסעד ועובדי המשפחה: לא היה מודל אחיד שעל פיו עבדו פקידות הסעד ועובדי המשפחה יחד. הגדרת התפקידים, חלוקת העבודה וצורת העבודה המשותפת בין פקידות הסעד לעובדים הכוללניים מהווה עדיין אתגר.

העצמת עובדי המחלקה בנושא ילדים בסיכון: נמצא כי עובדים רבים חששו להתמודד עם מקרים שבהם מעורבים ילדים בסיכון. לכן, מקרים שאינם בהכרח קשורים לחוק נוער הועברו ישירות לאחראיות פקידות הסעד. לפיכך, העומס על פקידות הסעד הוגבר ולא פותחה מיומנות לטיפול בילדים בסיכון בקרב העובדים האחרים במחלקה. נוסף לכך נוצר מתח וקונפליקט בין פקידות הסעד לחוק נוער לבין פקידות הסעד לסדרי דין – הן בנושא האחריות על המקרים שבהם הילדים היו מעורבים בסכסוכי גירושין והן על אופן הטיפול בילדים.

הגדרת תפקידו ומעמדו של רכז חוק נוער: במספר מחלקות בינוניות וגדולות פועל רכז חוק נוער. מבחינה מקצועית מעמדו מוגדר כמומחה לנושא חוק נוער וכמי שמדריך את שאר פקידות הסעד בנושא זה, אך מעמדו המנהלי אינו מוגדר. נוסף לכך, לא ברורה חלוקת העבודה בין רכז חוק נוער לבין ראש הצוות בהדרכת פקידות הסעד.

ג. אתגרים בעבודה עם גורמים מחוץ למחלקה

קשיים בתקשורת ובעבודה המשותפת: פקידות הסעד ציינו מספר קשיים בתקשורת ובעבודתן עם גורמים מחוץ למחלקה: אין אחריות משותפת על הילדים בסיכון, אנשי המקצוע האחרים לא תמיד מבינים מהו תפקיד פקידת הסעד ואת דרכי העבודה במחלקה, ופקידות הסעד אינן מעדכנות ונותנות משוב לאנשי המקצוע. נוסף לכך, עלה צורך במתן כלים לעבודה מול עורכי דין.

צורך בעבודת הסברה סביב חובת הדיווח: פקידות הסעד ציינו את הצורך בעבודת הסברה נרחבת לאנשי המקצוע בקהילה לאור דיווח היתר על מקרים שאינם נמצאים תחת חובת הדיווח - הגורמים

להצפת פקידות הסעד לשווא, ולאור חוסר דיווח על מקרים בזמן, העברת דיווחים חלקיים ואי שמירה על נוהל מסירת הדיווח בכתב.

3.2 יישום "מגן"

א. המחלקות המשתתפות ב"מגן" – שינויים שחלו במהלך הפיילוט

עם הפעלת "מגן" השתתפו בתכנית 22 מחלקות. במהלך הפיילוט ליישום התכנית חלו שינויים במספר המחלקות השותפות בתכנית. מחלקות אחדות הצטרפו לתכנית בשלב מאוחר יותר ואחרות יצאו ממנה כמה חודשים לפני סיומו הפורמלי של הפיילוט (בעיקר המחלקות מהיישובים הקטנים). בסוף 2010 התכנית כללה 15 מחלקות. תכנית "מגן" במתכונתה כפיילוט הסתיימה בינואר 2011. במתכונתה החדשה התכנית תפעל ב-15 יישובים תוך התחברות לתכנית האיתור וההגנה הכלל ממשלתית שתחל לפעול בשנת 2011-2012. 15 היישובים שבהם תמשיך התכנית לפעול הם היישובים שבהם פעלה התכנית במתכונתה כפיילוט.

ב. הסדרת מערך הדיווחים – הקמת מוקדי הדיווח והפעלתם

הקמת מערך הדיווח (מוקדי הדיווח): ברוב המחלקות המשתתפות ב"מגן" ניסו להקים מוקד. כיום, המוקד פועל באופן מלא ובהתאם להנחיות כמעט בכל המחלקות ביישובים הגדולים והבינוניים, הוא מוכר לגורמים שונים בקהילה וחלקם הגדול מפנים את הדיווחים בעיקר אליו. עם זאת, בחלק מהמחלקות ברשויות הקטנות ניסו להקים מוקד ולעבוד על פי ההנחיות, אולם זה לא צלח. קיומו של מוקד והנהלים הנלווים לא התאימו למבנה הארגוני במחלקות ולהיקף הדיווחים הקטן שבהם היה עליהם לטפל. מדובר במחלקות קטנות שבהן מעט עובדים שחלקם מבצעים מספר תפקידים. בסופו של דבר, המחלקות ברשויות הקטנות לא הקימו מוקדי דיווח.

תהליך הטמעת מערך הדיווח: מערך הדיווח הוטמע הן בתוך המחלקה והן מול הגורמים המקצועיים בקהילה. ברוב המחלקות תהליך ההטמעה היה מהיר יחסית ולא לווה בהתנגדות משמעותית. תהליך ההפצה וההסברה מחוץ למחלקה כלל את הצגת מערך הדיווח בוועדות הבין-מקצועיות ובפגישות שיועודו לנושא. חלק מהמחלקות הפיצו חומרים בכתב לגורמים שונים בקהילה.

איוש תפקיד המוקדן: משרד הרווחה מימן את תפקיד המוקדן במלואו בארבע מהמחלקות, ושאר המחלקות הונחו למנות מוקדן מתוך מצבת כוח האדם שלהן או מתקציב ייעודי שיגייסו לצורך כך. לתפקיד המוקדן מונה ברוב המקרים עובד לא מקצועי (מזכירה/עובדת זכאות/עובדת סמך), ובמיעוטם עובד סוציאלי מהמחלקה. במחלקות הקטנות לא הוקצה עובד ייחודי להפעלת המוקד, בשל היקף הדיווחים והמבנה הארגוני של המחלקות. רוב המוקדנים הוכשרו לתפקידם עם כניסתם לתפקיד. כולם כבר הכירו את נושא הילדים בסיכון מתוקף תפקידם הקודם. למרות החששות מכך שהגורם המקבל את הדיווחים יהיה עובד ללא הכשרה טיפולית, במקומות שבהם המוקד הופעל על ידי עובדת סמך מקצועית/מזכירה/עובדת זכאות, נראה היה כי יש שביעות רצון מתפקודה. ככלל, זכו עובדות אלו לשבחים על תפקודן ולהערכה – הן בקרב אנשי המקצוע במחלקה והן בקרב הגורמים המדווחים.

במחלקות שבהן המוקדנית היא עובדת סמך/מזכירה/עובדת זכאות, הודגשה חשיבות השמירה על גבולות תפקידה; ועל כך שהשיחות עם המדווחים לא יגלשו למרחב הטיפולי. נראה כי בדרך כלל הגבולות אינם נחצים. ההתמודדות הרגשית המתחייבת מתפקיד המוקדן מעלה את הצורך במתן ליווי ותמיכה רגשית למוקדנים.

השימוש בכלי לאיסוף מידע על האירוע המדווח וקביעת רמת דחיפותו: ברוב המחלקות שבהן הוקם מוקד דיווח, השתמשו בכלי סטנדרטי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד סעד. עם זאת, הכלי עדיין אינו חלק ממערכת ממוחשבת מרושתת. נוסף לכך, לא בכל המוקדים משתמשים באותה גרסה של הכלי ולא בכל המוקדים ממלאים את כל חלקי הכלי.

מאפייני הדיווחים המגיעים למוקדי הדיווח: ניתן היה ללמוד על מאפייני הדיווחים המגיעים למוקדים מתוך ניתוח 156 דיווחים שהגיעו למוקדים ב-9 יישובים במהלך חודש אחד (מארס 2010).

הגורם המדווח: בעלי תפקידים מהמסגרות החינוכיות (מורה/מנהלת/יועצת) הם הגורם המדווח העיקרי. כמחצית מהדיווחים מגיעים ממסגרות אלו, 18% מהמחלקות לשירותים חברתיים, 8% מהמשפחה, 5% מהמשטרה, 4% ממערכת הבריאות (רופא, אחות), 9% לא צוין.

מהות האירוע המדווח: ברוב המקרים (88%) מדובר בדיווחים על רקע בעיות בטיפול ההורים בילדים. באחוז גבוה מהמקרים (60%) מדובר בדיווחים על רקע בעיות בתפקוד הילדים. באחוז קטן יחסית מהמקרים מדובר בדיווחים על רקע בעיות בתפקוד ההורים, כולל אלימות במשפחה (6%).

אופן הטיפול הראשוני בדיווחים במוקדי הדיווח: בשלב הראשון המוקדן קובע מהי רמת דחיפותו של הדיווח; נמצא כי רמת דחיפותם של שליש מהדיווחים הוגדרה גבוהה מאוד, של כמחציתם הוגדרה כבינונית ורק של 4% כנמוכה. רמת דחיפותם של 15% מהמקרים לא צוינה. מתוך הנתונים עולה כי, כצפוי, אחוז גבוה מהדיווחים הועברו לפקיד סעד. נמצא כי לפקיד הסעד לא הועברו כלל כחמישית מהדיווחים ברמת דחיפות גבוהה, כחמישית מהדיווחים ברמת דחיפות בינונית וכשליש מהדיווחים ברמת דחיפות נמוכה. יש גיוון בגורמים הנוספים המקבלים את הדיווח. על אף הנוהל, רק לגבי 37% מהדיווחים צוין כי נשלח משוב למדווח כנדרש.

ממעקב שנעשה אחרי 105 דיווחים שהגיעו למוקד עלה שכמעט בכל המקרים אותרו המשפחות ונקבע האחראי לטיפול במשפחה: ב-39% מהדיווחים האחראי הוא עו"ס משפחה בליווי פקיד סעד לחוק נוער, בכ-33% מהדיווחים האחראי הוא פקיד סעד לחוק נוער, ב-21% עו"ס משפחה/עו"ס נערות/נוער, ב-2% עו"ס נערות בליווי פקיד סעד לחוק נוער, ב-2% גורמים מחוץ למחלקה (שירות מבחן, מרכז קליטה), ב-1% ראש צוות. 88% מהמשפחות שעליהן התקבל דיווח מטופלות כיום על ידי גורם כלשהו.

ג. מודל לעבודה משותפת בין פקיד הסעד לעו"ס המשפחה – הפצה והטמעה

המודל לעבודה משותפת בין פקידות הסעד לעו"ס משפחה מגדיר את נוהלי השותפות בטיפול בילדים ובמשפחותיהם. על פי נוהל זה, פקידות הסעד ועובדות המשפחה אמורות לטפל במקרים בשותפות, תוך הגדרת התפקידים וחלוקת העבודה, על פי סוג המקרים ועל פי סמכויות פקידת הסעד. המודל קובע שהתערבות במשפחה שיש בה יותר מגורם מטפל אחד מחייבת לקבוע מיהו "מנהל המקרה";

בדרך כלל זה עובד המשפחה. פקיד הסעד ישמש כ"מנהל מקרה" כאשר מדובר בדיווח על קטין בסכנה חמורה המחייבת התערבות הגנתית מיד; כאשר מדובר בקטין נזקק שהוריו אינם משתפים פעולה; או כאשר מדובר בדיווח על פי חוק חסרי ישע וכאשר המשפחה אינה מוכרת במחלקה. הנוהל מתייחס גם לתפקיד ראש צוות המדריך את פקיד הסעד וקובע מי יהיה מנהל הטיפול כאשר יש מחלוקת בעניין.

המודל הופץ במחלקות בצורה לא פורמלית וההתייחסות לנהלים שנכתבו היא כאל נהלים הנמצאים ברמת טיטה סופית. למרות זאת, בחלק מהמחלקות הוטמע הנוהל בצורה מסודרת. במחלקות הגדולות והבינוניות נערכה השתלמות על "מגן" לחלק מהעובדים, היו ישיבות לכלל העובדים וישיבות נוספות לעובדי משפחה, והנהלים רוענו מדי פעם בהדרכות המשותפות עם פקידת סעד עירונית, ראש צוות, עובדים ופקידי סעד. בחלק מהמחלקות הנוהל לא הוטמע בצורה מסודרת, אך המסר של עבודה משותפת על פי הנהלים קיים ומימושו תלוי לעתים במעורבים.

ד. תפקידן של פקידות הסעד המחוזיות

פקידות הסעד המחוזיות שימשו בתכנית "מגן" מדריכות, מלוות, יועצות, מפקחות ומגשרות בין המחלקה למשרד הרווחה וזה יחד עם שאר תפקידיהן האחרים, מול המחלקות שאינן בתכנית. הן היו שותפות הן בחשיבה על נוהלי העבודה והן ביישומה הטכני היום-יומי של התכנית. בשלבי הפעלתה הראשונים של התכנית במחלקות הן היו מעורבות באופן אינטנסיבי מאוד בהפצת נוהלי העבודה ובהטמעתם. בהמשך, מעורבותן פחתה. הן שימשו מפקחות ויועצות לגבי סוגיות וקשיים שעלו עם ההפעלה המלאה של התכנית והטמעתה. פקידות הסעד המחוזיות ציינו כי בעבודתן מול מחלקות "מגן" הן נדרשו להשקיע יותר מזמנן. הן הגיעו יותר למחלקות והיו שותפות לפגישות עם גורמים שונים. כמו כן, הסוגיות שהן עסקו בהן לא היו קשורות רק למומחיותן כפקידות סעד אלא הן היו גם סוגיות ארגוניות. היו פקידות סעד מחוזיות שציינו שבעקבות מעורבותן בתכנית, בשל חוסר זמן, הן הזניחו תפקידים אחרים, למשל, טיפול בדיווחי חירום שמגיעים אליהן. חלקן ציינו כי יש צורך במערכת תמיכה שתאפשר להן "לעשות סדר" גם בדיווחי החירום המגיעים אליהן.

3.3 תוצאות "מגן" והשפעותיה

א. הפעלת מערך הדיווח - תוצאות והשפעות

תוצאות ברמת פקיד הסעד

הורדת עומס העבודה של פקידת הסעד: הקמת המוקד והעברת האחריות על קבלת הדיווחים והטיפול הראשוני בהם למוקדן הקלו על פקידות הסעד בכמה מישורים: הם יתרו את הצורך בקבלת דיווחים ואיסוף מידע ראשוני; אפשרו סינון דיווחים; הסירו את האחריות למתן משוב למדווחים; שיפרו את ויסות ההפניות ותרמו לחלוקה שוויונית יותר של עומס העבודה בין פקידות הסעד. מנייתוח המידע הכמותי עלה כי לא חל שינוי משמעותי במספר הילדים המטופלים על ידי פקידות הסעד, ואף יותר מכך, נראה כי חלה עלייה בביצוע משימות של חקירה וקבלת הדיווחים על ידן. ייתכן שהורדת מטלות שונות מפקידות הסעד, למשל, קבלת הפניות, איסוף מידע ראשוני ומתן משובים, הקצתה לפקידות הסעד את הזמן הנדרש לביצוע משימות הייחודית להן כמו חקירה. ייתכן גם שהטיפול הראשוני היעיל יותר בדיווחים מנע מקרים של דיווחים שנדחו או לא טופלו וגרם לכך שנעשו יותר משימות של חקירה.

תוצאות ברמת העבודה במחלקה

קידום טיפול מקצועי בדיווחים: בעקבות הפעלת המוקד הוסדרו נוהלי הטיפול בדיווחים ועלתה מקצועיות הטיפול בהם: 1. יש התייחסות מידית לכל הדיווחים וכל הדיווחים מטופלים; 2. קבלת מידע מלא והכרחי עם קבלת הדיווח לצורך המשך ההתערבות; 3. מתבצע תיעוד מסודר של הדיווחים ויש תחושה של שליטה ושל יעילות; 4. יצירת בסיס נתונים לצורכי בקרה, פיקוח ותכנון; 5. קיום דיון מקצועי רב משתתפים על הדיווח; 6. בחלק מהמחלקות עלתה מעורבותם של ראשי הצוותים בטיפול בדיווחים.

הסדרת העבודה המשותפת וחלוקת התפקידים בין פקיד הסעד ועובד המשפחה סביב הטיפול בדיווחים: חודדה האבחנה לגבי דיווח המצריך התערבות פקיד סעד. חלוקת התפקידים וצורת העבודה המשותפת אינם נתונים עוד למשא ומתן בין העובדים בשל מעורבות ראש הצוות. חלוקת התפקידים בין פקיד הסעד ועובד משפחה ברורה יותר גם מול השירותים האחרים בקהילה.

העצמת עובדת המשפחה: האפשרות לניתוב דיווחים והעברת טיפול בילדים בסיכון גם לעובדי המשפחה מחזירה את הסמכות והאחריות אליהם, מחזקת את תחושת היכולת שלהם ומאפשרת להם לרכוש ניסיון וידע נוסף בנושא.

הדגשת מקומו של ראש הצוות: לראש הצוות תפקיד מרכזי בניתוב דיווחים ובקידום העבודה המשותפת בין פקיד הסעד ועובדי המשפחה.

תוצאות ברמת הקשר עם הקהילה

שיפור התקשורת עם הגורמים בקהילה: חל שיפור במערכת היחסים הבין-מקצועית עם גורמים בקהילה. לגורמים המקצועיים ישנה כתובת אחת זמינה ונגישה להעברת הדיווחים. ובנוסף, ישנו גורם שאחראי על מתן משוב למדווחים.

עלייה במספר הדיווחים: עבודת ההסברה שנעשתה בקהילה, קיומה של כתובת זמינה ומתן משוב הם הסיבות שניתנו לעלייה במספר הדיווחים. אולם, ייתכן גם שהעלייה במספר הדיווחים היא תוצר של שכלול התיעוד (כלומר, קודם היו יותר דיווחים אך לא כולם נספרו).

שיפור התדמית הציבורית של המחלקה לשירותים חברתיים בקהילה: השינוי בצורת העבודה במחלקה חיזק את האמון בעבודת המחלקה בקרב אנשי המקצוע בקהילה ושיפר את התדמית הציבורית שלה.

ב. מודל העבודה המשותף של פקידות הסעד ועובדי המשפחה – תוצאות והשפעות

חידוד הגדרות התפקיד של עובדים שונים במחלקה: הטמעת מודל העבודה המשותף של פקידות הסעד עם עובדי המשפחה חידדה את הגדרות התפקיד של כל הגורמים המעורבים – פקידות סעד, עובדי משפחה, ראשי צוותים ופקידות סעד עירוניות ומחוזיות.

ייעול העבודה במחלקה: מודל העבודה המשותפת והטמעתו אפשרו לייעל את העבודה בשל הבהרת התפקידים במחלקה.

חלוקה באחריות ובעומס של פקידות הסעד: הגדרת התפקידים והעבודה המשותפת הקלה על פקידות הסעד המרגישות שיש להן שותף באחריות על המקרה. בנוסף, היא הורידה מעל פקידת הסעד את האחריות לשילוב עובדי המשפחה במקרים שיש בכך צורך והעבירה זאת לראש הצוות.

הדגשת מקומו של ראש הצוות, כולל קבלת הדרכה מראש צוות: הטמעת המודל מדגישה את מקומו של ראש הצוות בניהול חלוקת העבודה בין פקידת הסעד לעו"ס המשפחה וקידום השותפות ביניהם, ובליווי, ייעוץ והדרכה לפקידת הסעד. עם זאת, לעתים יצר הדבר חוסר בהירות לגבי תפקיד ההדרכה מראש הצוות לעומת ההדרכה מפקיד הסעד המחוזי.

4. "מגן" – אתגרים, סוגיות וכיווני פעולה

4.1 סוגיות ואתגרים העומדים בפני התכנית כיום

- ◆ **פיתוח מודל של "מגן" בעבור המחלקות הקטנות:** כיום, המחלקות הקטנות אינן שותפות ב"מגן". המודל הקיים אינו מתאים למחלקות הללו ויש צורך בפיתוח מודל מתאים.
- ◆ **צורך בתשתית פיזית ומחשוב לצורך היישום:** לא בכל המחלקות יש תשתית פיזית מתאימה להקמת מוקד דיווח ממוחשב. נוסף לכך, העיכוב בפיתוח מערכת מידע ממוחשבת לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד סעד גורם לסרבול במילוי הכלי, פוגע במעקב, בהצלבת מידע בין דיווחים ומידע ממקורות אחרים ובתכנון על בסיס נתונים.
- ◆ **תקצוב תפקיד המוקדן:** ארבע מבין המחלקות בתכנית קיבלו תקציב מיוחד ממשד הרווחה לגיוס מוקדן והשאר גייסו מוקדן ומימנו את עבודתו מתקציב המחלקה או מינו גורם מתוך המחלקה. במחלקות בהן המוקדן לא תוקצב על ידי משרד הרווחה התעוררו קשיים רבים ועלתה השאלה לגבי המשך תקצוב משרתו.
- ◆ **פיתוח תפקידו של המוקדן והגדרתו:** אחד הנושאים שעדיין לא ברורים הוא הגדרת תפקידו של המוקדן וסמכויותיו. נוסף לכך, לעבודת המוקדן יש גוון של בקרה ופיקוח, שהרי המוקדן צריך להיות בקשר עם עובדי המחלקה ולעקוב אחרי הטיפול בדיווחים, אולם לא ניתן לו סמכויות בקרה ופיקוח. יש צורך בהגדרת סמכויות המוקדן כך שיוכל למלא את תפקידו ולעקוב אחרי הטיפול בדיווחים. חשוב לזכור שכאשר תהיה מערכת ממוחשבת, אפשר יהיה לחייב את עובדי המחלקה לעדכן ולדווח על המשך הטיפול.
- ◆ **מוקדן – עובד סוציאלי או עובד סמך-מקצועי:** מממצאי המחקר עולה שביעות רצון מתפקודם של עובדים סמך מקצועיים כמוקדנים. עם זאת, אחת הסוגיות שנדונו לגבי תפקיד המוקדן הייתה האם הוא צריך להיות עובד סוציאלי. הדעות לגבי סוגיה זו לא היו חד-משמעיות. היתרונות של מינוי עובד סוציאלי לתפקיד המוקדן ברורים: הכרת הנושא, יכולת זיהוי ואבחון, רגישות למדווחים ואמפתיה כלפיהם, יכולת להשתתף השתתפות מלאה בדיונים המקצועיים ובתהליך קבלת ההחלטות בנוגע להתערבות הראשונית והטיפול בדיווחים ועוד. עם זאת יש גם חסרונות: עובד סוציאלי עסוק במטלות רבות אחרות ולא יהיה פנוי לתפקיד זה; העבודה היא בעיקרה עבודה אדמיניסטרטיבית ואילו העובדים הסוציאליים בדרך כלל מעוניינים בעבודה טיפולית ולכן אולי יעדיפו משימות אחרות.

- ◆ **הכשרת המוקדן ומתן תמיכה:** המוקדנים עברו קורס הכשרה לקראת תפקידם ורובם שיבחו את תוכני הקורס ואת מרציו. עם זאת, הם ציינו את הקושי שנבע מהרכב המשתתפים ההטרוגני בקורס. הועלה צורך במתן הכשרה נוספת למוקדנים כדי שהם יבצעו את ניתוח הנתונים הנאספים במוקדי הדיווח ויכלו להשתמש בתוכנה לניתוח הנתונים כשתפותח. נוסף לכך, צוין צורך במתן ליווי ותמיכה למוקדנים. אפשרות נוספת היא הקמת קבוצת תמיכה, שתאפשר למידה והפריה הדדית ותייחד מקום לוונטילציה רגשית.
- ◆ **התמודדות עם שימוש לא אחיד בכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד סעד:** בחלק מהמחלקות הכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד סעד משמש את עובדי המחלקה כאינדיקציה לקבלת ההחלטות אך הם אינם מתייחסים אליו ככלי הקובע באופן בלבדי את תעדוף הטיפול ומשך הזמן המרבי עד הטיפול הראשוני בדיווח. נראה שיש צורך בהבהרת הציפיות מהכלי, שיקול דעת של בעלי התפקידים השונים והשימוש היעיל בכלי ולהטמיע זאת במחלקות.
- ◆ **צורך בהטמעה מלאה של נוהלי העבודה:** בחלק מהמחלקות, דיווחים מתוך המחלקה לא תמיד מועברים למוקדן או מועברים ללא תיעוד בכלי לבחינת מידת הדחיפות. בנוסף, יש חוסר אחידות בין המחלקות השונות במתן המשוב למדווחים. יש להבהיר את נוהלי העבודה ולהטמיעם במחלקות.
- ◆ **ההתנגדות לשינוי בתפקיד ראש הצוות בנושא חוק נוער:** אחת התוצאות של הקמת מוקד הדיווח, כפי שתוארה לעיל, הייתה שכל הדיווחים עברו דרך ראשי הצוותים ותפקידם בהדרכות בנושא חוק נוער הורחב. השינוי בהגדרת התפקיד בנוגע לחוק נוער עורר התנגדות בקרב חלק מראשי הצוותים וחלק מפקידות הסעד. בחלק מהמקומות דווח שפקידי הסעד עדיין מעדיפים לקבל הדרכה מפקידי הסעד המחוזיים או העירוניים ופחות סומכים על הדרכת ראשי הצוותים. נוסף לכך, השינוי בתפקידו של ראש הצוות שינה גם את דרך עבודתו של פקיד הסעד שכעת נאלץ לעבוד תחת שני אחראים שלא תמיד היו תמימי דעים לגבי הפעולה שיש לנקוט. כדאי לשתף נציגות של ראשי הצוותים בתהליך ולחשוב על דרכים להסדיר את תהליכי ההדרכה.
- ◆ **יישום נוהל העבודה המשותפת עם עובד המשפחה:** יש מחלקות שבהן הוטמעו כללי העבודה המשותפת ועם זאת היה קושי ביישום המודל בשל מחסור בעובדים במחלקה, קושי של פקידי הסעד ל"שחרר" ולהעביר אחריות לעובדי המשפחה וחשש מטיב עבודתם.
- ◆ **הטמעת התכנית:** יישום התכנית לווה על ידי פרויקטור במימון "אשלים" שלקח חלק הן בפיתוח התכנית והן בליווי יישומה והטמעתה במחלקות. כשנה וחצי לאחר הפעלת התכנית סיים הפרויקטור את תפקידו. לאחר עזיבתו נראה היה שבחלק מהמחלקות היה קושי בהמשך הטמעת הרכיבים השונים של התכנית. יש לחשוב על ליווי מתאים למחלקות בהמשך קידום התכנית והטמעתה ברמה הארצית.

4.2 אתגרים נוספים העומדים בפני מערכת הגנת הילד

- ◆ **עומס על פקיד סעד והעובדים במחלקות:** מתוך הראיונות עולה כי הקמת המוקד שיפרה ויעלה את העבודה ונתנה מענה לצרכים מסוימים. המוקד נתן מענה לטיפול הראשוני בדיווח, אולם

עדיין, למרות השיפור, העובדים חווים מעמסה בטיפול במקרים. כמו כן, יש צורך בבחינת עומס העבודה של פקידות סעד לחוק נוער. בחינה מסוג זה לא נעשתה עד כה, אולם ברור כי יש לבחון סוגיה זו וזאת במיוחד בשל מורכבות תפקידם ובשל העובדה שבמקרים רבים הם מהווים גורם מקצועי בלעדי האחראי להתערבות.

♦ **מוגנות קהילתית:** אחת ממטרות "מגן" בטווח הארוך הייתה שיפור מוגנותם של הילדים בקהילה; בין השאר, על ידי שילוב ושיתוף פעולה מלא בין כל הגורמים המטפלים בילדים במערכת הרווחה ובמערכות האחרות בקהילה. אולם עדיין לא גובשה התפיסה הכוללת ביחס למוגנות הקהילתית, לא נוסחה ההגדרה המדויקת ולא גובשו רכיביה. למרות זאת, ציינו המרואיינים את נושא המוגנות הקהילתית, והדעות לגבי השגת מטרה זו חלוקות. היו שטענו שרמת המוגנות הקהילתית עלתה בשל העלייה במספר הדיווחים מהקהילה ובשל הטיפול בדיווחים הללו. יש שטענו שחסרים רכיבים משמעותיים נוספים ליצירת מוגנות בקהילה: מתן טיפול ומענים מגוונים בקהילה לילדים שזוהו ואותרו כזקוקים להגנה ולטיפול.

4.3 השלכות הלמידה מתכנית "מגן" על רפורמות ועל יוזמות חדשות בתחום רווחת הילד

לסוגיות ולאגריים שעלו במהלך יישום התכנית ולבחינת תוצאותיה יש חשיבות רבה גם ליישום רפורמות ויוזמות נוספות העומדות על סדר היום במערכת רווחת הילד בישראל:

♦ הפעלתה של תכנית האיתור וההגנה הכלל-ממשלתית, שאחת מהמלצותיה היא הקמת מוקדי דיווח שאליהם יגיעו גם דיווחים על ילדים במסגרת חוק חובת הדיווח. ביישום תכנית זו יש לשים לב לממצאי המחקר הנוכחי המתייחסים להקמת מוקדי הדיווח ביישובים השונים והסוגיות והאתגרים שעלו עם הפעלתם.

♦ יישומה של רפורמת עו"ס משפחה הבאה לקדם ראייה משפחתית במחלקות לשירותים חברתיים ומתוך כך להסדיר את חלוקת העבודה ושיתוף הפעולה בין העובדים השונים במחלקות. מתכנית "מגן" ובחינתה ניתן ללמוד על החשיבות שבהגדרה ברורה של תפקידי העובדים וחלוקת עבודה ברורה ביניהם; על השותפות בין פקידי הסעד ועובדי המשפחה; על מקומו החשוב של ראש הצוות בניתוב המקרים; על ניהול מצבים לא ברורים בחלוקת העבודה ועל הדרכים ליישום הרפורמה והטמעתה.

♦ היוזמה לפיתוח תפקידים לעובדים הסמך-המקצועיים במחלקות לשירותים חברתיים. ממצאי ההערכה מלמדים כי הפעלת עובדים סמך-מקצועיים כמוקדנים עלתה יפה. יש לשים לב ולתת מענה לסוגיות ולאגריים שעלו ב"מגן" בהקשר זה בהמשך פיתוח תפקידים לעובדים סמך-מקצועיים (אתגרים כמו הצורך בהגדרה ברורה של תפקיד וסמכויות, הצורך בהכשרה, מתן ליווי והדרכה שוטפת לעובדים).

לסיכום, תכנית "מגן" פועלת כשלוש שנים במגוון יישובים. במהלך תקופת המחקר השתנה מספר המחלקות המשתתפות בעיקר בעקבות פרישת המחלקות הקטנות אשר המודל של התכנית לא התאים להן. בחינת יישום התכנית מצביעה על אתגרים רבים שעדיין עומדים לפני התכנית. עם זאת, בחינת השפעת התכנית מעידה על התמודדות התכנית עם חלק מהאתגרים שעמדו בפני מערכת פקידות הסעד

לפני יישום התכנית. באופן כללי, ניתן לומר כי בעקבות התכנית חלו שינויים משמעותיים וחיוביים מבחינת ארגון העבודה והמקצועיות של הטיפול בילדים ובבני נוער הנמצאים בקצה רצף הסיכון וכי יש מקום להרחיב את התכנית ליישובים נוספים כפי שתוכנן על ידי הנהלת השירות לילד ולנוער. אנשי המקצוע שרואיינו ציינו את השינויים המשמעותיים שחלו בעקבות יישום התכנית וציינו כי אלו שינויים מהותיים מבחינתם וכי הם "לא רואים דרך חזרה".

תודות

ברצוננו להודות לכל האנשים שתרמו לביצוע המחקר ולכתיבת דוח זה :

לשותפינו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים : למוטי וינטר, סמנכ"ל בכיר ומנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים, לדליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער, לחנה סלוצקי, פקידת סעד ראשית לחוק נוער, לחוה לוי פקידת סעד ארצית לחוק נוער.

לפקידי הסעד המחוזיים שליוו את המחקר ולפקידי הסעד והעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ביישובי התכנית ששיתפו אותנו במחשבותיהם וחוויותיהם ביחס ל"מגן".

לעמיתינו באשלים : שחר שומן, שרית מוסרי ויזל ושוש גרינוולד שליוותה את התכנית בשנה הראשונה ליישומה. תודה חמה ומיוחדת לאיל ורשבייק, פרויקטור "מגן" באשלים, על מסירותו, תמיכתו ועזרתו בביצוע המחקר.

למרים כהן-נבות, לדליה בן רבי, להסתר פאס, ולרויטל אביב-מתוק על העזרה והתמיכה לאורך כל תהליך כתיבת הדוח. למיכל כץ וליפית כהן שביצעו את עבודת השדה במסירות ובהתמדה.

תודה גם לענת ברבריאן על עריכת הדוח ולסלי קליינמן על הפקתו והבאתו לדפוס.

תוכן עניינים

1	מבוא	1
2	שיטת המחקר	2
2	2.1 כלי המחקר ושיטת איסוף הנתונים	2
4	2.2 מגבלות המחקר	4
5	3. אתגרי מערך הגנת הילד לפני יישום תכנית "מגן"	5
5	3.1 אתגרים ברמת פקיד הסעד	5
12	3.2 אתגרים בעבודה בתוך המחלקה	12
14	3.3 אתגרים בעבודה מול גורמים מחוץ למחלקה	14
16	4. יישום "מגן"	16
17	4.1 הסדרת מערך הדיווחים - הקמת מוקדי הדיווח והפעלתם	17
25	4.2 מודל לעבודה משותפת בין פקיד הסעד לעו"ס המשפחה – הפצה והטמעה	25
26	4.3 תפקידן של פקידות הסעד המחוזיות	26
28	5. תוצאות יישום "מגן" והשפעותיה	28
28	5.1 השפעת הפעלת המוקד	28
36	5.2 השפעת הפעלת מודל העבודה המשותף של פקידות הסעד ועובדי המשפחה	36
37	6. "מגן" - אתגרים וסוגיות	37
37	6.1 האתגרים והסוגיות	37
42	6.2 אתגרים נוספים העומדים בפני מערכת הגנת הילד	42
43	6.3 השלכות הלמידה מתכנית המגן על רפורמות ויוזמות בתחום רווחת הילד	43
45	ביבליוגרפיה	45
47	נספח א: טבלה לסיכום המידע בטופס הדיווח במוקד וקביעת רמת הדחיפות של הדיווח	47
49	נספח ב: נוהל שותפות: העבודה שבין עו"ס לפי חוק הנוער לעו"ס משפחה בטיפול בילדים ומשפחות	49

רשימת לוחות

פרק 3: אתגרי מערך הגנת הילד לפני יישום "מגן"

- 5 לוח 1 : פקידי הסעד : היקף המשרה כפקידי סעד ותפקידים נוספים במחלקה, לפי גודל היישוב
- 7 לוח 2 : ילדים באחריות פקידת סעד בתפקידה כפקידת סעד לפני הפעלת "מגן"
על פי דיווח פקידות הסעד
- 10 לוח 3 : התפלגות המשימות של פקידת הסעד כפקידת סעד, לפני הפעלת "מגן"
- 11 לוח 4 : התפלגות המשימות של פקידת הסעד לפני הפעלת "מגן", לפי גודל היישוב
- 12 לוח 5 : משימותיה של פקידת הסעד, לפי משך ביצוען ביום שבו בוצעו לפני הפעלת "מגן"

פרק 4: יישום "מגן"

- 20 לוח 6 : מקום מגורי הילד
- 22 לוח 7 : מהות האירוע המדווח
- 22 לוח 8 : הגורם החשוד כאחראי לפגיעה
- 24 לוח 9 : הגורמים שלהם הועבר הדיווח על פי רמת דחיפותו
- 24 לוח 10 : השותפים להחלטה על הטיפול בדיווח

פרק 5: תוצאות יישום "מגן" והשפעותיה

- 31 לוח 11 : התפלגות המשימות של פקידת הסעד כפקידת סעד

רשימת תרשימים

- 21 תרשים 1 : הגורמים המדווחים למוקדי הדיווח
- 23 תרשים 2 : רמת הדחיפות של הדיווחים
- 25 תרשים 3 : האחראי לטיפול בדיווח

1. מבוא

לאחרונה עולה בישראל המודעות בקרב הציבור ובקרב אנשי המקצוע לפגיעה בקטינים. בין היתר, נובעת עלייה זו מהגברת המודעות בחברה הישראלית לזכויות האזרח ולזכויות הילדים בכלל, ולזכויות נפגעי עברה בפרט. מגמה זו מתבטאת הן בהרחבת ההגנה הציבורית על זכויות הילדים ובמתן זכויות חדשות, והן בבחינה מחודשת של מצבי סיכון.

הגברת מחויבותה של המדינה להגנה על קטינים במצבי סיכון וסכנה מתבטאת בחקיקה, בפסיקה של בתי המשפט ובפיתוח דרכי טיפול בקורבנות ובתוקפים כאחד. בישראל פקידות הסעד לחוק נוער³ הן הגורם העיקרי האחראי על פי חוק לקבלת דיווחים על ילדים בסיכון גבוה, לבדיקתם ולדאגה לאמצעי הגנה בעבורם. התמורות שהתחוללו במערך הגנת הילד בשנים האחרונות הטילו אחריות נוספת ועומס רב על כתפיהן של פקידות הסעד⁴ לחוק הנוער וחייבו חשיבה מחודשת על דרכי ההתמודדות והטיפול של מערכת הרווחה ושל הקהילה כולה לגבי ילדים בסיכון: מי הם הנושאים באחריות לטיפול ולהספקת מענים, מי הם בעלי סמכויות ההתערבות בשלבים השונים ומהי חלוקת האחריות בין בעלי התפקידים.

שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף "אשלים" ומרכז אנגלברג לילדים ולנוער במכון ברוקדייל, ערך תהליך למידה על הסוגיות המעסיקות את מערך הגנת הילד בישראל, כבסיס לגיבוש דרכים לשיפורו. על סמך תהליך זה נהגתה תכנית "מגן". מטרתה העיקרית היא קידום יצירתו של "מרחב מוגן" לילדים בסיכון, תוך שיפור ושידרוג מערך הגנת הילד. בשלב הראשון מיועדת התכנית לפעול ברמה המקומית ולאחר מכן ברמה המחוזית והארצית.

לתכנית שלושה רכיבים עיקריים:

- ◆ הסדרת מערך הדיווחים על ילדים בסיכון: מנגנון לקביעת הגורם המטפל ודחיפות הטיפול, תיעוד הדיווח ומתן משוב למדווחים ולשותפים בטיפול. זאת על ידי הקמת מוקד דיווח יישובי.
- ◆ פיתוח מנגנונים ונהלים לעבודה משותפת וחלוקת אחריות בין פקידות הסעד לבין שאר אנשי הצוות במחלקות לשירותים חברתיים.
- ◆ גיבוש והטמעה של הגדרות ברורות יותר לתפקידי פקידות הסעד ברמות השונות ולמשימות שעליהן למלא.

תכנית "מגן" הושקה בינואר 2008 ב-22 מחלקות לשירותים חברתיים. היא ליוותה במחקר הערכה שמטרתו הייתה לעקוב אחר יישומה, לבחון את השלכותיה ואת המידה שבה ניתן ליישמה ולהפיצה ברחבי הארץ.

³ לאחרונה שונה שמן של פקידות הסעד לחוק נוער והוא מעתה עובדות סוציאליות לפי חוק נוער. במחקר זה נעשה שימוש בשם פקידות סעד לחוק נוער. חלק גדול מהמחקר בוצע עוד בשלב שהשם לא שונה וכדי למנוע כפילות ובלבול הוחלט לעשות שימוש בשם הקודם.

⁴ על פי רוב מדובר בנשים - פקידות סעד, מוקדניות, רכזות וכו'; לעתים נקטנו בלשון זכר, מטעמי נוחות.

במחקרים רבים תוארו הקשיים והאתגרים העומדים בפני מערכת הגנת הילד בכלל ובפני פקידי הסעד לחוק נוער בפרט במקומות שונים בעולם (Gillingham & Humphreys, 2010; Healy & Olstedal, 2010; Lonne, Parton, Thomason & Harries, 2009; Anderson, 2000; Waldfogel, 2000, 1998; Portwood, 2000; Sanders, 1999; Walsh et al., 1999). בעקבות קשיים אלה פותחו ויושמו מודלים חדשים לעבודת פקידי הסעד ולעבודת מערכת הגנת הילד במקומות שונים (Daro et al., 2005; Waldfogel, 2008; Waldegrave & Coy, 2005; Loman & Siegel, 2004; English et al., 2000; Orr, 1999; Waldfogel, 1998).

רכיביהם של חלק מהמודלים שיושמו בכמה מדינות דומים לרכיבי "מגן", לדוגמה, המודל של וולדפוגל (Waldfogel, 2008, 1998) שכולל רכיב הקשור להסדרת מערך הדיווחים ושדוגל בסינון דיווחים ובהפניית ילדים לטיפול על פי רמת הסיכון שבה נמצא הילד; או מודל אחר העוסק גם הוא בהסדרת מערך הדיווחים, ושעל פיו דיווח מאנשי מקצוע לפקיד הסעד יתבצע ישירות, מידית וטלפונית, רק כאשר יש חשד להתעללות מינית פיזית קשה או שיש סכנה של ממש לילד. במקרים חמורים פחות (הזנחה, התעללות רגשית, התעללות פיזית קלה ומצבי סיכון אחרים) אפשר לפנות לפקיד סעד, אבל אפשר גם להתייעץ עם "מומחה להתערבות במקרי חירום" ולהחליט על האסטרטגיה לטיפול ועל מידת הצורך בהתערבות פקיד סעד במקרה (Delaronde et al., 2000).

גם בישראל נעשו מחקרים רבים על מערכת הגנת הילד (בנבנישתי ואחרים, 2010; דולב, סבו-לאל וכן רבי, 2008; סימקין וסדן, 2007; סימקין, 2004; סלע, 1998; Arad-Davidzon & Benbenishty, 2008; Ben-Arieh & Haj-Yahia, 2006; Lazar, 2006; Osmo & Benbenishty, 2004). מחקרים אלו בחנו את עבודתם של פקידי הסעד, את הגורמים המשפיעים על קבלת ההחלטות של פקידי הסעד ואת ההיקף ומאפייני הדיווחים המגיעים אליהם. כאמור, המחקר הנוכחי הוא בין הראשונים הבוחנים את תכנית "מגן" המנסה לשפר ולשדרג את מערכת הגנת הילד בישראל.

דוח זה הוא דוח מסכם המתאר את המצב במחלקות השותפות ל"מגן" בטרם יישום התכנית, בשלבים הראשוניים ליישום וכשנתיים לאחר יישום התכנית.

בפרק 2 נידונה שיטת המחקר; בפרק 3 – האתגרים בעבודת פקידת הסעד לחוק נוער לפני יישום "מגן"; בפרק 4 – יישום "מגן" על שני הרכיבים העיקריים שנבדקו במחקר: הקמת מוקדי הדיווח והפצה והטמעה של מודל לעבודה משותפת של פקידות הסעד ועובדי המשפחה; בפרק 5 – תוצאות יישום "מגן" והשפעותיה ובפרק 6 – האתגרים והסוגיות של תכנית "מגן".

2. שיטת המחקר

מטרת המחקר הייתה כאמור לעקוב אחר יישומה של "מגן", לבחון את השלכותיה ואת המידה בה ניתן ליישמה ולהפיצה ברחבי הארץ.

2.1 כלי המחקר ושיטת איסוף הנתונים

הנתונים שעליהם מבוסס דוח זה נאספו באמצעות הפלים הבאים:

- ♦ ראיונות עומק עם מגוון אנשי מקצוע מהמחלקות לשירותים חברתיים המשתתפים ב"מגן"

- ◆ טפסים לתיעוד עבודת פקידות הסעד ("ניתוח עיסוקים")
- ◆ סקר בקרב פקידות הסעד על אודות עומס העבודה שלהן
- ◆ ניתוח נתונים ממוקדי הדיווח
- ◆ מעקב אחר מדגם ילדים שלגביהם התקבל הדיווח במוקד

2.1.1 ראינות עומק עם אנשי המקצוע במחלקות לשירותים חברתיים

כדי ללמוד על פעולת מערך הגנת הילד במחלקות לשירותים חברתיים נערכו ראינות עומק עם אנשי מקצוע העובדים במחלקות המייצגות את המגוון הקיים (גודל, מחוז ומגזר). הראינות נעשו בעזרת פרוטוקול קבוע של שאלות פתוחות.

בשלב הראשון נערכו ראינות עומק בשש מחלקות. מטרתם הייתה ללמוד על פעולת מערך הגנת הילד במחלקות לפני יישום "מגן"; על האתגרים שמציבה התכנית ועל הציפיות ממנה. הראינות נערכו בחודשים פברואר-מאי 2008. בסך הכול נערכו 20 ראינות עם שישה מנהלי מחלקות, ארבעה ראשי צוותים, שלושה רכזי חוק נוער (שניים מהם עובדים גם כפקידי סעד, אחד בתפקיד ריכוזי בלבד), שש פקידות סעד לחוק נוער ומוקדנית במוקד הדיווח.

בשלב השני, כדי ללמוד על תהליך הקמת מערך הדיווח, על תוצאותיו ועל האתגרים סביב הפעלתו, נערכו 16 ראינות נוספים בשש מחלקות כחצי שנה לאחר הפעלת מערך הדיווח (במהלך החודשים יוני-יולי 2009). רואיינו שתי מנהלות מחלקה, שני ראשי צוותים, שני רכזי חוק נוער, חמש פקידות סעד וחמישה מוקדנים: שני עו"סים המרכזים את דיווחי המוקד, מזכירה אחת ושתי עובדות סמך שגויסו לתפקיד זה.

בשלב השלישי, כדי ללמוד על מצב יישום התכנית והשפעתה, נערכו 18 ראינות כשנתיים לאחר תחילת המחקר בחודשים נובמבר-דצמבר 2010 וינואר-פברואר 2011. רואיינו שתי מנהלות מחלקה, שני ראשי צוותים, שלושה רכזי חוק נוער, שלוש פקידות סעד, שני עובדים סוציאליים, שני מוקדנים וארבע פקידות סעד מחוזיות לחוק נוער.

2.1.2 טפסים לתיעוד עבודת פקידות הסעד ("ניתוח עיסוקים")

כדי ללמוד על דפוסי העבודה של פקידות הסעד לחוק נוער, הן מילאו טפסים לתיעוד עבודתן במחלקות השותפות ל"מגן". הטפסים כוללים פרטים כלליים על משרת פקידת הסעד ועל תפקידה במחלקה, תיעוד המשימות שהיא מבצעת בכל יום ויום במשך שבועיים רצופים, מיקום ביצוע המשימה ומשך זמן ביצועה. הטפסים ניתנו לפקידות הסעד בשלוש נקודות זמן שונות: 1. עם תחילת הפעלת "מגן", בעיקר בחודשים מארס-אפריל 2008; 2. לאחר הפעלה של התכנית במחלקות, בחודש יולי 2009 (למעט שלוש פקידות סעד שמילאו בספטמבר 2009); 3. לאחר כשנתיים מרגע הפעלת התכנית, בחודשים מאי-יוני 2010.

הטפסים פותחו על בסיס הספרות המקצועית, על בסיס ניסיון העובדים בשטח ועל פי טפסים דומים ששימשו במחקרים קודמים. בנקודת הזמן הראשונה מילאו את הטפסים 34 פקידות סעד (מ-40) ב-19 מחלקות (85% היענות). בנקודת הזמן השנייה מילאו את הטפסים 26 פקידות סעד (מ-37) ב-15

מחלקות (70% היענות). בנקודת הזמן השלישית מילאו את הטפסים 23 פקידות סעד(מ-36) ב-12 מחלקות שהשתתפו בתכנית באותה עת (64% היענות).

2.1.3 סקר בקרב פקידות הסעד על אודות עומס העבודה שלהן

כדי ללמוד על העומס שהוטל על פקידות הסעד בטרם יישום "מגן" הן התבקשו למלא שאלון בנושא מספר הילדים שבהם הן טיפלו כפקידות סעד. מדובר בכל ילד שלגביו הייתה התערבות כלשהי (חקירה או/ו טיפול או/ו מעקב). פקידות הסעד התבקשו לציין את מספר הילדים הכולל שבהם הן טיפלו, את מספר הילדים שבהם הן טיפלו לבדן, את מספר הילדים שבהם הן טיפלו יחד עם עובד אחר במחלקה ואת מספר הילדים שאותם הן העבירו בחודש האחרון לפני הסקר לטיפולו הבלעדי של עובד אחר במחלקה, שאינו פקיד סעד.

סך הכול ענו על השאלון 37 פקידות סעד מתוך 41 מ-20 מחלקות (90% היענות); (סך הכול מספר פקידות הסעד שיכלו לענות על סקר זה גבוה יותר מסך פקידות הסעד שמילאו את "ניתוח העיסוקים" בשל שינויים שחלו במצבת כוח האדם בחלק מהמחלקות, כגון: יציאה לחופשת לידה, מינויים חדשים ומעבר בין תפקידים).

כדי ללמוד האם חל שינוי בעומס על פקידות הסעד התבקשו כל פקידות הסעד למלא שוב אותו שאלון, כשנתיים לאחר הפעלת התכנית. סך הכול ענו על השאלון 20 פקידות סעד מתוך 36 מ-12 מחלקות שהשתתפו בתכנית באותה עת (56% היענות).

2.1.4 ניתוח נתונים ממוקדי הדיווח

כדי ללמוד על מאפייני הדיווחים ועל הטיפול הראשוני בהם נאספו 156 דיווחים (על 156 משפחות ו-191 ילדים), מתוך 186 דיווחים שהגיעו ל-9 מוקדים בתשעה יישובים במהלך חודש אחד (מארס) בשנת 2010. הנתונים הועברו לצוות המחקר והם כללו מידע על מאפייני הילדים ועל המשפחות שעליהן נמסר הדיווח, על הגורם המדווח, על מהות האירוע המדווח (הפגיעה), על הגורם הפוגע, על רמת דחיפותו של הדיווח, על הטיפול הראשוני בדיווח ועל העברת משוב למדווח.

2.1.5 מעקב אחר מדגם של ילדים לגביהם התקבל הדיווח במוקד

המעקב התבצע אחר ילדים ומשפחות שלגביהם התקבל דיווח במוקד. המעקב התבצע כחצי שנה עד שנה לאחר קבלת הדיווח, באמצעות ראיונות טלפוניים לעובדים המטפלים במשפחה, והוא התמקד במהלך הטיפול במשפחה מאז קבלת הדיווח. מולאו 105 שאלונים על 105 דיווחים מתוך 179 הדיווחים ב-8 מוקדי דיווח (59% היענות).

2.2 מגבלות המחקר

במהלך תקופת המחקר חלו שינויים במספר המחלקות שהשתתפו בפיילוט. היו מחלקות שהפסיקו את השתתפותן במהלך המחקר ואחרות שנוספו. בתחילה השתתפו בפיילוט 22 מחלקות ועם סיומו נשארו 15 מחלקות. לא כולן היו המחלקות שהחלו בינואר 2008. שינוי מספר המחלקות, שינוי מספר פקידי הסעד שהשתתפו במחקר והשינוי בזהות העובדים ובהות המחלקות השפיעו על היכולת להשוות

ולבחון את השינויים שחלו בעבודת פקידי הסעד ובעומס העבודה שלהם לאורך זמן בעזרת הכלים הכמותיים שבחנו נושאים אלו (טופסי עיסוקים ושאלון לגבי עומס העבודה).

3. אתגרי מערך הגנת הילד לפני יישום תכנית "מגן"

3.1 אתגרים ברמת פקיד הסעד

3.1.1 מאפייני משרת פקיד הסעד

בעקבות החקיקה להגנה על קטינים (התיקון לחוק העונשין- חסרי ישע, תש"ן-1989 והחוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991) נאלצו מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים להיערך מחדש ולהקצות מתוך סך כוח האדם העומד לרשותם עובדים סוציאליים שימונו לתפקיד פקיד סעד. עיקר ההיערכות מחדש התבטאה בשינויים פנימיים של הקצאת כוח האדם ולא בתוספת תקנים; שהרי משרד הרווחה לא הקצה משרות לחוק נוער ולא "צבע" משרות בתקנים לנושא חוק נוער (פבר וסלוצקי, 2007). מעניין להציג את ההיערכות במחלקות טרם יישומה של "מגן", הן מבחינת היקף המשרה של פקידות הסעד והן מבחינת תפקידיהן הנוספים (רי לוח 1).

לוח 1: פקידי סעד: היקף משרה, כפקידי הסעד ותפקידים נוספים במחלקה, לפי גודל היישוב* (באחוזים)

סה"כ N=34	יישובים קטנים N=11	יישובים בינוניים N=18	יישובים גדולים N=5
היקף המשרה כפקיד סעד			
23	18	28	20
עד 50% משרה			
24	18	33	-
50% משרה			
15	-	17	40
עד 51% משרה 99%			
9	-	5	40
100% משרה			
29	64	17	-
לא מוגדר			
תפקידים נוספים במחלקה**			
56	82	50	20
עובד משפחה			
15	-	28	-
רכז חוק נוער			
27	55	17	-
עובדים עם ילדים ונוער***			
15	27	11	-
ראש צוות			
18	36	11	-
יו"ר ועדת תכנון טיפול והערכה			
12	18	11	-
תפקיד מקצועי אחר****			
מס' תפקידים נוספים במחלקה			
38	9	60	20
תפקיד אחד נוסף			
35	64	28	-
שני תפקידים נוספים			
12	27	6	-
שלושה תפקידים נוספים			
15	-	6	80
אין תפקידים אחרים במחלקה			

* גודל יישוב: יישוב קטן – עד 19,999 תושבים; יישוב בינוני - 20,000-49,999 תושבים; יישוב גדול 50,000 תושבים ומעלה.

** העובדים התבקשו לציין את כל התפקידים הנוספים ולכן אינו מסתכם ב-100%
 *** כולל: עו"ס נערות, עו"ס נוער וצעירים, עו"ס חינוך מיוחד, רכז מועדוניות וכדומה
 **** כולל: עו"ס התמכרויות, שיקום האסיר, עו"ס קשישים, עו"ס אינטייק

מלוח 1 עולה כי פקידות הסעד עבדו כפקידות סעד בעיקר בחצי משרה ומטה (כמחצית) או שהיקף משרתן כפקידות סעד לא היה מוגדר (29%), רק מעט מהן עבדו במשרה מלאה (9%). חוסר הגדרה של אחוז המשרה כפקידת סעד אופייני בעיקר ליישובים הקטנים, אך היה קיים גם במחלקות ביישובים הבינוניים. ביישובים הגדולים תופעה זו לא הייתה קיימת, שם פקידות הסעד שימשו בתפקיד זה מעל לחצי משרה.

המשמעות של חוסר הגדרת המשרה תוארה בראיונות. כפי שעולה מדבריה של אחת מרכזות חוק נוער:

"(היא) לא מוגדרת בשום אחוזי משרה מול המשרד. זה משהו פנימי של המחלקה...ולא הורידו לה מה- case load. היא (פקידת הסעד) עובדת משרה מלאה עם כל המשפחות האתיופיות ואת זה אי אפשר לצמצם לה, אז בעצם נוסף לה התפקיד הזה של חוק נוער על העבודה הקיימת שלה".

חוסר ההגדרה של אחוזי המשרה ועומס התיקים הקשו הן על פקידות הסעד והן על הגורמים האחראים עליהן (רכזת חוק נוער, ראש צוות ומנהלת). נמצא כי לפקידת הסעד לא ברור כיצד עליה לחלק את זמנה בין תפקידיה השונים, וכי הגורמים האחראים התקשו בנייתוב העבודה בין העובדות ובתכנון תכניות העבודה אל מול מצבת התקנים.

רוב פקידות הסעד (85%) מילאו תפקידים נוספים במחלקה. הדבר בלט במיוחד במחלקות הקטנות והבינוניות, שם לרובן היו שני תפקידים נוספים לפחות, לעתים אפילו שלושה. במחלקות הגדולות רוב פקידות הסעד לא מילאו תפקיד נוסף. תפקידן הבולט הנוסף היה של עובד משפחה. הדבר צוין גם במחקר על עבודת פקידות סעד שנערך בשנת 2000 (דולב ואחרים, 2008). לרוב פקידות הסעד תפקידים נוספים הקשורים לילדים ולבני נוער או למשפחות; מה שעלול לטשטש בין התפקידים ולגרום חוסר בהירות ובלבול; שהרי לא תמיד ברור מתי פקידות הסעד חובשות כובע של פקידת סעד ומתי של עובדת משפחה, של עו"ס נערות וכדומה. לפקידת הסעד תפקיד סמכותי/הגנתי וגם תפקיד טיפולי, והוא בדרך כלל אמור לייצג את האינטרס של הילדים בעוד שלעובד המשפחה תפקיד טיפולי והוא אמור לייצג גם את האינטרס של ההורים. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד:

"בארון על ידנו יש הרבה כובעים, ואנחנו יושבים מול המשפחה ואנחנו אומרים- כרגע אני חובש את הכובע של פקיד סעד, אז אני לא אמפתי או אני לא בתוך המצוקה של האימא, אני בתוך המצוקה או הנזקקות של הילד, זה מקשה".

3.1.2 עומס העבודה במערך הגנת הילד

בשני העשורים האחרונים התרבו הפניות למחלקות לשירותים חברתיים לגבי ילדים בסיכון. בשל כך נוצרה מצוקה רבה בקרב העובדים הסוציאליים בכלל ובקרב פקידות הסעד בפרט (פבר וסלוצקי, 2007). ברור כי ריבוי הפניות משמעו הגדלת עומס העבודה על פקידות הסעד. המודל של "מגן" אמנם לא נועד לצמצם את עומס עבודתן, אך עם זאת, סביר להניח כי השינוי בדרכי העבודה וקיומו של מוקד הדיווח והשינוי בדפוסי העבודה המשותפת של פקידות הסעד עם עובדי המשפחה ישפיעו גם על מספר הילדים המטופלים על ידי פקידות הסעד.

כדי ללמוד על עומס העבודה נתבקשו פקידות הסעד לציין את מספר הילדים שבהם הן טיפלו כפקידות סעד לפני יישום "מגן" (לוח 2). מתוך הנתונים שמסרו 37 פקידות סעד עולה כי מספר הילדים הממוצע לעובדת בתפקיד פקידת סעד במחלקות הניסוי היה 58 ילדים⁵ לפני התכנית. מספר הילדים בטיפול פקידת סעד נע בין 10 ילדים ל-200 ילדים לעובדת. ככל שהיישוב גדול יותר, המספר הממוצע של הילדים שבאחריות פקידת סעד עלה (39 בממוצע במחלקות ביישוב קטן, 54 ביישוב בינוני ו-157 ביישוב גדול). ביישובים הגדולים מספר הילדים המרבי שעליהם הייתה אחראית פקידת סעד היה גבוה משאר היישובים (200 לעומת 137 ו-155 ביישובים הבינוניים והקטנים); גם מספר הילדים המינימלי שהיו באחריותה של פקידת הסעד ביישובים הגדולים היה גבוה בהרבה מאשר ביישובים האחרים (85 לעומת 10 ו-12 ביישובים הבינוניים והקטנים). עם זאת, כפי שראינו לעיל, היו הבדלים בין אחוזי המשורה של פקידות הסעד ביישובים מגודל שונה; זה יכול להסביר את הפער הגדול שהיה במספר הילדים באחריות פקידת הסעד בין היישובים.

לוח 2: ילדים באחריות פקידת סעד בתפקידה כפקידת סעד לפני "מגן" על פי דיווח פקידות הסעד

	יישוב קטן N=11	יישוב בינוני N=23	יישוב גדול N=3	סה"כ N=37	
N					
ממוצע הילדים שבאחריות פקידת הסעד	39	54	157	58	
מקסימום הילדים שבאחריות פקידת הסעד	155	137	200	200	
מינימום הילדים שבאחריות פקידת הסעד	12	10	85	10	
%					
אחוז הילדים מתוך כלל הילדים בטיפול פקידת הסעד שמטופלים בשותפות עם עובד אחר מהמחלקה (ממוצע)	60	53	97	58	
אחוז הילדים מתוך כלל הילדים בטיפול פקידת הסעד שבהם מטפלת לבד (ממוצע)	40	47	3	42	
מקסימום הילדים שמטופלים בהם בשותפות	92	86	100	100	
מקסימום הילדים שמטופלים בהם לבד	77	95	8	95	

בדוח שהגישה הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל בראשות פרופ' יואב לביא (2008) צוין כי העומס הממוצע לעובד משפחה נע בין 100 ל-150 ויותר פניות לעובד. הוועדה המליצה על 65 משפחות בטיפול עובד משפחה (ברמת אינטנסיביות שונה). בחינה דומה לגבי פקידות סעד לחוק נוער לא נעשתה עד כה, אולם ברור כי לאור האמור לעיל, יש לבחון סוגיה זו, במיוחד בשל מורכבות התפקיד ובשל העובדה שבמקרים רבים פקידות הסעד הן הגורם המקצועי הבלבדי האחראי להתערבות. יש לציין כי נמצא שביישובים בינוניים וגדולים פקידות הסעד מטפלות במספר מקרים גבוה מזה שמומלץ על ידי הוועדה לגבי עובדי משפחה.

לטיפול במספר כה רב של ילדים יש מגוון השלכות, כפי שעלה בראיונות עם פקידות הסעד, עם ראשי הצוותים ועם המנהלות במחלקות המשתתפות בתכנית "מגן":

⁵ מספר הילדים כולל כל ילד שלגביו הייתה התערבות כלשהי כפקידת סעד (בין אם חקירה או/ו טיפול או/ו מעקב).

♦ **פגיעה באיכות הטיפול**: פקידות הסעד אינן יכולות לטפל בכל משפחה באופן מעמיק והעבודה מתאפיינת במתן מענה לצרכים המידיים, לעתים קרובות בצורה של "כיבוי שרפות". כפי שתיארה אחת המרואיינות כשדיברה על הגידול במספר הילדים המטופלים בשנים האחרונות:

"העובד מטפל בפחות אינטנסיביות, את אותה אינטנסיביות שהוא נתן למשפחה אחת, עכשיו הוא נותן ל- 4 משפחות בו-זמנית והאינטנסיביות של כל משפחה מאוד מאוד ירדה... ואתה מטפל בהמונים, אז אתה לא יכול להקדיש מה שפעם הקדשנו".

או כפי שתיארה אחרת:

"אני לא רוצה לעבוד בשיטה של "כיבוי שרפות". דווקא העבודה של פקיד סעד היא עבודה מאוד אינטנסיבית, מעמיקה שצריכה הרבה זמן".

♦ **ילדים ומשפחות אינם מקבלים טיפול ומצבם עלול להידרדר**: יש ילדים הזקוקים לשירותיהן של פקידות הסעד, אך לא מדובר במקרים דחופים ועל כן הן אינן מגיעות לטפל בהם. יש מקרים שבהם הן אינן מגיעות למשפחות וילדים במועד, ומצב הסיכון עלול להפוך למצב של סכנה מידית. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"אין מספיק התערבות... אני מגיעה למצב שאני צריכה לסגור את התיק כי לא הייתה פעילות שנה, אתה כבר לא יכול להתערב על משהו שהיה לפני שנה... אתה אומר- אוקיי, הפעם פספסתי, אני אצטרך לחכות לפעם הבאה שיהיה משהו... לפעמים משפחה נעלמת, אנחנו לא עושים ריזינג אאוט מספיק... לפעמים אתה ככה די נחרד- אוי, לאן נעלמה המשפחה הזאת, אופס, הנה הגענו למיון תיקים, לא היינו אתם בקשר, אנחנו לא יודעים אם הם עברו דירה, הם לא עונים לטלפונים... ואז אנחנו נאלצים לסגור את התיק בלי שעשינו הרבה ופשוט לחכות מהקהילה לדיווחים".

♦ **חוסר תיעוד**: משימה חשובה הנדחית תחת נטל העבודה השוטפת היא תיעוד ההתערבות במקרים. תיעוד ההתערבות חשוב הן לעובד עצמו שיכול לבחון את עבודתו, הן לגורמים אחרים המטופלים במשפחה והן במקרים של הפניה לגורמים אחרים בקהילה. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד:

"... התיקים ריקים, הם לא מתועדים. יום יבוא זה יתפתח לתיק אימוץ ויגידו לי איפה, מה זה התיק הזה, אין פה כמעט כלום, אז מה אני אגיד- לא היה לי זמן? יום יבוא מישהו יתבע אותי על רשלנות ואני אצטרך להוכיח שאני לא הייתי רשלנית, אז מה אני אגיד- אני אמרת למפקח שיש לי הרבה עבודה? מה, מה אני אגיד?"

♦ **פגיעה בתפקידים האחרים של פקידת הסעד**: כפי שצוין לעיל, לפקידות הסעד יש תפקידים נוספים בחלק גדול מהמחלקות, אולם בשל דחיפות המקרים שבטיפולן כפקידות סעד ובשל מורכבותם, הן אינן מספיקות למלא את המשימות במסגרת תפקידן הנוסף.

♦ **תסכול, תחושת כישלון ושחיקה**: עומס העבודה, סוג המקרים ומורכבותם, העומס הרגשי והתחושה כי לא מתאפשר הטיפול המקצועי הראוי, מובילים לעתים קרובות לתסכול ולשחיקה. כפי שציינה אחת מפקידות הסעד:

"אין כאילו שום מצב שאני אעשה עבודה טובה בכמות כזאת, עכשיו זה נורא מרפה ידיים, כי את אומרת: זה לא משנה מה שאני אעשה, כמה שאני אתאמץ, וכמה שאני אהיה נחמדה..."

וכמה שאני אעבוד, זה כאילו נידון לכישלון. זה כאילו נחשול כזה שמציף אותך. ובמצב הזה אני מרגישה שיש נתק קצת, כאילו לא מבינים אותי".

◆ **פגיעה בהדרכות ומעקב ראש צוות:** המרואיינים העידו כי בשל עומס העבודה, ההדרכות של פקידות הסעד נפגעות. בשל הצורך לדון ולטפל במקרים הדחופים, אי אפשר לנתח את המקרים לעומק ואין מקום לוונטילציה. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"ההדרכות...יותר מתקתקות (נעשות מהר)... מאשר באמת מנתחות את הדינמיקה במשפחה לעומק."

כמו כן, משום שאי אפשר לקיים דיון על כל משפחה, המקרים הפחות קשים כלל לא הובאו לידיעת ראש הצוות; דבר הפוגע ביכולת הפיקוח של ראש הצוות והלמידה של פקידת הסעד. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"זאת אומרת זה בסדר שהם עצמאיים והעבודה זורמת, אבל יש לפעמים תחושה שאני מאבדת שליטה כי יש מסות של מקרים, ... במקרים המאוד מורכבים ואינטנסיביים הם דואגים לשתף אותי, אבל יש גם עוד דברים שהייתי רוצה להיות יותר שותפה".

הקושי במעקב ובפיקוח עולה גם כאשר מדובר במקרים שבהם יש שיתוף בין פקידת הסעד ועובד המשפחה. נמצא כי ראשי הצוותים מתקשים לבדוק שאכן כל גורם מבצע את משימותיו וכי המקרה מטופל כראוי.

מחסור במועמדים לתפקיד: למרות הקידום וההטבות הכרוכות במינוי לתפקיד פקידת הסעד, עומס העבודה מוביל במחלקות מסוימות למצב שבו אין מועמדות לתפקיד פקידת הסעד לחוץ נוער, כפי שמעידה אחת ממנהלות המחלקה:

" עומס בלתי רגיל, שחיקה מאוד גדולה, אפילו קצת ייאוש...למרות שפקידי סעד זה קידום ויש כונוניות, זאת אומרת שהשכר שלהם יותר גבוה, עובדים לא רוצים ללכת לקורסים... ואני חושבת שראוי שעה אחת קודם, שקובעי המדיניות ישאלו את עצמם שאלה גדולה, מה קורה פה, כי אנחנו הולכים למצוא את עצמנו בלי ... "

עבודה בשותפות על מקרים

נוסף לבדיקת עומס העבודה נתבקשו פקידות הסעד לציין את מספר המקרים שבהם הן עבדו לבדן כפקידות סעד לעומת מספר המקרים שבהם הן עבדו בשותפות. מתוך הנתונים (ר' לוח 2) עולה כי בממוצע אחוז המקרים שבהם פקידות הסעד עבדו בשותפות גבוה יותר מאחוז המקרים שבהם הן עבדו לבד. ברוב המקרים ביישובים הגדולים הן עבדו בשותפות (97%) ובאחוז קטן מאוד (3%) – לבד. באחוז ניכר מהמקרים ביישובים הבינוניים והקטנים הן עבדו בשותפות (60% ביישובים הקטנים, 53% ביישובים הבינוניים), ובאחוז לא מבוטל מהמקרים הן גם עבדו לבד (40% ביישובים קטנים, 47% ביישובים בינוניים). כלומר, ביישובים הגדולים, שלא כמו ביישובים האחרים, עבודתן של פקידות הסעד נעשתה בשיתוף פעולה עם עובדים אחרים מהמחלקה.

3.1.3 המשימות המבוצעות על ידי פקידות הסעד (כפקידות סעד)

פקידות הסעד התבקשו לסמן בכל יום במשך שבועיים את המשימות שהן ביצעו מתוך רשימת משימות. לוח 3 מציג את התפלגות משימותיהן של פקידות הסעד בתפקידן כפקידות סעד לפני יישום "מגן". נראה כי אחוז גבוה מסך המשימות שאותן הן ביצעו כפקידות סעד היו משימות ייעוץ והדרכה (23%). באופן בולט הן עסקו יותר במתן ייעוץ והדרכה (16%) מאשר בקבלתם (7%). הייעוץ הרב לאנשי מקצוע אחרים מעיד על מומחיותן של פקידות הסעד מצד אחד, ומצד אחר, מיעוט הייעוץ וההדרכה שניתנו להן מתיישב עם הצורך שלהן ביותר הדרכה כפי שהן ציינו בראיונות אתן.

כחמישית מהמשימות היו התערבויות טיפוליות. פקידת הסעד מבצעת התערבויות טיפוליות במקרים שאינם מתוקף החוק או לאורו, בשיעור של שליש מכלל ההתערבויות הטיפוליות שלה (6% מתוך 18%). ייתכן שמדובר בפקידות סעד אשר עובדות גם כעובדות משפחה והתקשו להפריד בין משימותיהן בכובעיהן השונים.

15% מכלל המשימות של פקידות הסעד ייחודיות לתפקידן, 15% מהמשימות הן כתיבת דוחות והכנת חומר, 12% מעקב אחר מצבו של ילד שהיה בטיפול/יישום תכנית טיפול, 9% גיוס שיתוף פעולה של שותפים מקצועיים ואחוזים בודדים מהמשימות מוקדשים להסדרת מענים.

לוח 3: התפלגות המשימות של פקידת הסעד כפקידת סעד לפני הפעלת "מגן" (באחוזים מתוך סה"כ המשימות)

סוג/מהות המשימה	N= 1,345
ייעוץ והדרכה	23
מתן ייעוץ והדרכה	16
קבלת ייעוץ והדרכה	7
התערבות טיפולית	18
פגישה עם פונה/ משפחה המטופלים בחוק או לאורו	12
התערבות במקרה של ילד/משפחה שלא בחוק או לאורו	6
משימות ייחודיות לפק"ס	15
חקירה וקבלת דיווח	6
הוצאת צו/הארכתו	0.4
מציאת מסגרת בעת צו חירום	1
השתתפות בוועדות	5
דיון בבית משפט	1
המתנה בבית משפט	1
מעקב אחר מצבו של ילד שהיה בטיפול/מעקב אחר יישום תכנית טיפול	12
כתיבת דוחות/הכנת חומר	15
גיוס שיתוף פעולה של שותפים מקצועיים	9
הסדרת מענים	3
פעילות לקראת מציאת מסגרת ארוכת טווח	1
שותפות במציאת מסגרת ארוכת טווח	2
שיווק והסברה	2
הכשרה/השתלמות/לימודים	1
אחר	2

*הנתונים חלים על 1,345 יחידות משימה. כל יחידת משימה סומנה על ידי עובד מסוים ביום מסוים.

לוח 4 מתאר את התפלגות המשימות של פקידת הסעד כפקידת סעד לפי גודל היישוב שבו נמצאת המחלקה. מההשוואה בין היישובים עולה כי ביישובים הקטנים שכיחות המשימות הייחודיות לפקידת הסעד הייתה נמוכה יותר לעומת המשימות האחרות.

לוח 4: התפלגות המשימות* של פקידת הסעד לפני הפעלת "מגן", לפי גודל היישוב (באחוזים מתוך סה"כ המשימות); (באחוזים)

מאות המשימה	סה"כ N= 1,345	יישוב קטן N=473	יישוב בינוני N = 705	יישוב גדול N =167
ייעוץ והדרכה	23	22	24	24
התערבות טיפולית	18	22	16	20
משימות ייחודיות לפק"ס	15	10	17	18
מעקב	12	15	11	11
כתיבת דוחות/הכנת חומר	15	13	16	17
גיוס שיתוף פעולה של שותפים מקצועיים	9	8	10	4
הסדרת מענים	3	5	4	1
אחר**	5	5	2	5

* הנתונים לגבי 34 פקידות סעד שמילאו טופסי עיסוקים: 5 מיישוב גדול; 18 מיישובים בינוניים ו-11 מיישובים קטנים.

** כולל שיווק והסברה, הכשרה/השתלמויות/לימודים ואחר

לוח 5 מתאר את המשימות המבוצעות על ידי פקידות הסעד לפי משך ביצוען. בדיקת משך הזמן הנדרש למילוי משימה היא חשובה מאוד. ייתכן שאחוז גבוה מהמשימות הן מסוג מסוים, אך משך ביצוען קצר (כלומר, למרות שכיחותן הגבוהה של משימות אלו, פקידות הסעד אינן מקדישות להן זמן רב), ולעומת זאת, יש משימות שלביצוען דרושים פרקי זמן ארוכים יותר. התערבות טיפולית ומשימות ייחודיות לפקיד סעד היו משימות שאחוז גבוה מהן התבצע במשך מעל שעה (65%, 65%). מעל למחצית מהמשימות הקשורות לכתיבת דוחות והכנת חומרים (60%) התבצעו במשך שעה ומעלה, 45% מהמשימות הקשורות לייעוץ והדרכה התבצעו במשך שעה ומעלה ורק כחמישית מהמשימות הקשורות להסדרת מענים התבצעו במשך שעה ויותר. מתוך הנתונים עולה שעל אף ששכיחות משימות הייעוץ וההדרכה גבוהה יותר משכיחותן של שאר המשימות, מעל למחצית ממשירות אלו התבצעו בפחות משעה. שכיחות ההתערבות הטיפולית והמשימות הייחודיות לפקידות סעד הייתה נמוכה יותר, אך אחוז גבוה ממשירות אלו התבצעו במשך שעה ויותר. אם כך, למרות השכיחות הגבוהה של משימות ייעוץ והדרכה לא ניתן לומר שפקידות הסעד ייחדו לכך יותר זמן מאשר להתערבות טיפולית או למשימות הייחודיות לעבודתן.

לוח 5: משימותיה של פקידת הסעד, לפי משך ביצוען ביום שבו בוצעו לפני הפעלת "מגן" (באחוזים)*

מהות המשימה	עד שעה	שעה ומעלה
ייעוץ והדרכה	55	45
מתן ייעוץ והדרכה	52	48
קבלת ייעוץ והדרכה	62	34
התערבות טיפולית	35	65
פגישה עם פונה/משפחה המטופלים בחוק או לאורו	28	72
התערבות במקרה של ילד/משפחה שלא בחוק או לאורו	48	52
משימות ייחודיות לפק"ס	35	65
חקירה וקבלת דיווח	64	36
הוצאת צו/הארכתו	25	75
מציאת מסגרת בעת צו חירום	25	75
השתתפות בוועדות	2	98
דיון בבית משפט	41	59
המתנה בבית משפט	25	75
הסדרת מענים	78	22
פעילות לקראת מציאת מסגרת ארוכת טווח	73	27
שותפות במציאת מסגרת ארוכת טווח	82	18
מעקב אחר מצבו של ילד שהיה בטיפול/אחר יישום תכנית טיפול	78	22
כתיבת דוחות/הכנת חומר	40	60
גיוס שיתוף פעולה של שותפים מקצועיים	64	36
שיווק והסברה	59	41
הכשרה/השתלמות/לימודים	-	100
אחר	31	69

* אחוז המשימות שלגביהן צוין משך ביצוע המשימה.

3.2 אתגרים בעבודה בתוך המחלקה

לפקידות הסעד יש קשר עם מגוון גורמים במחלקה ומחוצה לה. בסעיף זה נעסוק באתגרים שעמדו בפני פקידות הסעד בעבודתן עם גורמים שונים בתוך המחלקה. תחילה נציג את הקשיים בעבודה עם הגורם המרכזי שאתו עובדות פקידות הסעד במחלקה: עובד המשפחה. לאחר מכן נעסוק באתגרים נוספים הקשורים גם לבעלי תפקידים אחרים במחלקה.

3.2.1 העבודה המשותפת של פקידות הסעד ועובדי המשפחה

לפקידות הסעד לחוק נוער קשר קרוב, אינטנסיבי ויום-יומי עם עובדי המשפחה במחלקות. מרבית משימותיהן נעשות בשיתוף עם עובדי המשפחה יותר מאשר עם אנשי מקצוע אחרים. במחקר שבחן את תפקיד פקידות הסעד ואת דרכי עבודתן בשנת 2000 (דולב ואחרים, 2008), צוין הצורך בהגדרה ברורה יותר של תפקיד פקידת הסעד והבהרת חלוקת התפקידים בין שני הגורמים. בבחינת נושא זה ערב יישום "מגן" נמצא כי עדיין אין מודל אחיד המבנה את צורת העבודה המשותפת. העבודה על מקרים המוגדרים בחוק נוער נקבעת בהתאם להשקפת ראש הצוות והעובדים, ועל פי מערכת היחסים

האישית והמקצועית בין העובדים. גם במחלקות שבהן השותפות נתפסת כמובנת מאליה, נמצאו הבדלים בצורת העבודה בין הצוותים השונים. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"יש קושי לפעמים בעניין הזה שעובדים לא תמיד שלמים עם זה, שהם צריכים להיות שותפים בכל התהליך. יש לי עובדים שהם ותיקים והם מיומנים והם מזדהים עם התפיסה שלי, שאני חושבת שהם כן צריכים להיות שותפים מתחילת התהליך. ויש עובדים שהם לא במקום הזה, ואני מוציאה המון יחידות זמן בלשכנע על החשיבות של העניין. למשל, אם מגיעה פנייה ואנחנו חושבים שהעובד הסוציאלי צריך ללוות את פקיד הסעד מההתחלה בתהליך, אז לא תמיד העובדים מסכימים לזה. (העובדים אומרים): 'לא, זה יחבל בתהליך... הם יראו בי עוד זרוע של פקיד סעד.. ולא כדאי... וכדאי לשמור אותי בצד, שאני אהיה ה'טוב'... ואני כל הזמן אומרת לעובדים שהם חלק מאותה מערכת.. והם מנהלים את הטיפול, לא פקיד הסעד. פקיד הסעד... נכנס ויוצא, ויש פה קושי לפעמים. וזה די נתון לשיקול של הצוותים, כלומר אני יכולה להחליט ככה, ראש צוות אחר יכול להחליט אחרת, ויכול להיות שיש צוותים שעובדים אחרת".

נמצא כי לפעמים, במחלקות שבהן פקידת הסעד ועובד המשפחה עובדים בשותפות, אין בהירות מספקת לגבי חלוקת העבודה ולגבי האחריות על ניהול המקרה, ולעתים קרובות נוצר ביניהם קונפליקט בנושא. פקידות הסעד מרגישות כי הן נדרשות לקבל עליהן את עבודת עובד המשפחה. היו שטענו שהניסיון לעבוד על פי מודל קבוע ואחיד נוסה ונכשל. כפי שציינה אחת המרואיינות:

"במשך השנים כל הזמן מנסים לשים גבולות, מי צריך לעשות מה. למדנו שיש נקודות חפיפה ואי אפשר לשים גבולות ברורים... הניסיון להבנות גבולות ברורים, נהלים והנחיות נדון לכישלון. נכשל וגרם למתחים; קונפליקטים לא הובילו לשום מקום".

אם כך, ברור כי אין מודל אחיד שעל פיו עובדים בכל המחלקות. הגדרת התפקידים, חלוקת העבודה וצורת העבודה המשותפת בין פקידות הסעד לעובדים הכוללניים עדיין מהווה אתגר.

3.2.2 העצמת עובדי המחלקה בנושא ילדים בסיכון

פקידות הסעד לחוק נוער נתפסות במחלקות לשירותים חברתיים כבעלות האחריות וכמומחיות בנושאים הקשורים לטיפול בילדים ועבודה עם (דולב ואחרים, 2008). תפיסה זו התגלתה גם בראיונות שנעשו במחלקות לשירותים חברתיים המשתתפות בתכנית "מגן" (להלן: מחלקות "מגן"). פקידות הסעד וחלק מראשי הצוותים הסבירו כי תפיסה זו, לצד חששם של עובדי משפחה רבים להתמודד עם מקרים שבהם מעורבים ילדים בסיכון, גורמת לכך, ש"תיקים" שאינם בהכרח מקרים של חוק נוער מועברים ישירות לאחריותן של פקידות הסעד. התוצאה היא הגברת העומס על פקידות הסעד והימנעות מפיתוח מיומנות ויכולת לטיפול בילדים בסיכון בקרב עובדי המשפחה. נוסף לכך, עובדים סוציאליים אחרים במחלקה אינם מודעים דיים לצורך לבדוק את מצב הילדים במשפחות שבהן הם מטפלים. כפי שתיארה אחת מרכזות חוק נוער:

"...כל המשפחה יכולה להיות מטופלת על ידי הצוות שמטפל בנפגעי סמים, יכולות להיות שם בעיות די קשות עם הילדים והמקרה לא יובא לוועדת החלטה, ואותו מקרה, בלי הקטע של הסמים, אצל העובדת משפחה כן היה מגיע לדיון רב-מקצועי וחשיבה ופקידת סעד".

רכזת חוק נוער זו מסכמת את הצורך בהגברת הידע והעצמת עובדי המחלקה בנושאים הקשורים לילדים :

"אני גם מאוד הייתי רוצה להשקיע יותר בפיתוח הרגישות לילדים בסיכון אצל כל עובדי המחלקה, אני לא חושבת שזה ביתה הפרטי של פקיד הסעד, אני חושבת שיש לנו סמכויות מאוד מסוימות שאפשר להפעיל אותן במקרים מאוד מסוימים, אבל הערנות לילדים, היכולת להגיד להורים דברים מהמקום של סמכות מקצועית, אני חושבת שזה משהו שצריך לעבוד עליו גם בתוך המחלקה".

אתגר נוסף שעלה מתוך הראיונות היה הקושי בעבודה מול פקידות הסעד לסדרי דין. המרואיינים השונים דיווחו על מתח ועל קונפליקטים בין פקידות הסעד. המחלוקות נובעות מההבדלים בתפיסה של מוקד הטיפול ושל טובת הילד ומאי הגדרת התפקידים ואי חלוקת העבודה. כפי שציינה אחת מראשי הצוותים :

"היום יותר יש לנו קונפליקט עם פקידי סעד לסדרי דין, במצבי גירושין, במצבים של מאבקים על ילדים, שהם חושבים שפקיד סעד צריך להיכנס ולעשות דברים, שהם לא יכולים לעשות, ופקיד הסעד חושב שגם הם אמונים על עקרון טובת הילד ויש בידם את הכלים. זה מקרה שמוכר אצלם והגיע אליהם וטופל אצלם ואין צורך להעביר את זה לחוק הנוער... אני יודעת בבירור שיש הרבה כעס מצד פקידי הסעד לסדרי דין על התנגדותנו להתערב, והעובדה שאנחנו לא רואים עין בעין יחד איתם את הפעילות, שצריך לעשות עם אותם ילדים, למרות שגם התייעצנו על זה עם הפיקוח, יש מחלוקת".

3.2.3 הגדרת תפקידו ומעמדו של רכז חוק נוער

במספר מחלקות בינוניות וגדולות פועל רכז חוק נוער. מבחינה מקצועית הוא מוגדר כמומחה לנושא חוק נוער וכמי שמדריך את שאר פקידות הסעד בנושא זה. אולם מעמדו המנהלי אינו מוגדר. רכזת חוק נוער :

"אני לא יודעת אם זה טוב או לא טוב, אבל אני לא נחשבת ראש צוות, אין מעמד. יש לי פה מעמד מבחינה מקצועית, אבל מבחינת הנהלה זה לא מתבטא".

נוסף לכך, לא ברורה מהי חלוקת העבודה, אם בכלל, בין רכז חוק נוער לבין ראש הצוות בהדרכת פקידות הסעד.

3.3 אתגרים בעבודה מול גורמים מחוץ למחלקה

3.3.1 קשיים בתקשורת ובעבודה המשותפת עם הגורמים המקצועיים מחוץ למחלקה

במחקר על פקידי הסעד לחוק נוער בישראל שבוצע בשנת 2000 (דולב ואחרים, 2008) נמצא כי יש קשיים בשיתוף הפעולה בין פקידות הסעד לגורמים אחרים בקהילה; בהם ניתן לציין את ההבדלים בין פקידות הסעד לבין המטפלים האחרים בתפיסת דחיפות הטיפול במקרים; את אי הבהירות בהגדרת התפקידים ובחלוקת העבודה; ואת אי הסדירות במשוב שפקידות הסעד נותנות לגורמים המטפלים. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאי הראיונות שנעשו עם גורמים שונים במחלקות

עם תחילת הפעלת "מגן". בתכנון "מגן" לא התמקדו בעבודה עם גורמים מחוץ למחלקה, אולם הנושא הוזכר כאתגר לפני הפעלת תכנית המגן גם בראיונות במחקר הנוכחי.

אין אחריות משותפת על הילדים בסיכון: המרואיינים במחלקה ציינו כי לעתים הם חשים שהגורמים בקהילה רואים בהם את האחראים הבלבדיים לטיפול בילדים בסיכון. בעיני המרואיינים שותפות משמעה גם חלוקה באחריות. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד:

"בשבוע שעבר הייתי בישיבה רב-מקצועית בבית ספר תיכון על איזשהו מקרה. ואיך שנכנסתי לחדר, והיו שם מפקחים ויועצת ורכזת ויועצת בכירה, ואיך שנכנסתי- אה, הנה הרווחה, אתם האנשים הכי חשובים בסיפור... כשאומרים לי 'את הבן אדם הכי חשוב בסיפור', יש בזה גודל של ציפייה ואחריות שאני לא מוכנה לקחת על עצמי... זה כביכול שותפות, אבל כשאת מוזמנת לישיבה משותפת ואת נכנסת לחדר ואומרים לך 'את הכי חשובה בסיפור', אז זה לא שותפות".

חוסר הבנה של תפקיד פקידת הסעד ודרכי עבודת המחלקה: אחת מטענותיהן של פקידות הסעד הייתה כי אנשי המקצוע בקהילה אינם מכירים את העבודה במחלקה או את תפקיד פקידות הסעד וכי יש להם ציפיות בלתי מציאותיות. סיפרה אחת ממנהלות המחלקה:

"המערכת החינוכית למדה להשתמש בשירותי רווחה, אבל היא גם קצרת רוח. זאת אומרת בית ספר עושה כבר המון פעולות, אני בטוחה שכשהוא מפנה ילד, הוא לא מפנה אותו מהפעם הראשונה, אבל כשהוא מפנה - אז הגיעו מים עד נפש, והוא מצפה שמאותו רגע שהוא הפנה פשוט ייקחו את הילד ויפתרו לו את הבעיה, ואנחנו יש לנו את דרך העבודה משלנו ואת התהליכים. ואתה מסביר, זה לא שלא מסבירים ולא אומרים, אבל עדיין הציפייה הזו קיימת, ואתה צריך להתמודד איתה, להכיר את המשפחה, ליצור אתה קשר, לתת לה הזדמנות, לחשוב על דרכים אחרות, אתה לא נכנס מיד ונוקט בפעולות דרסטיות שבית ספר כבר היה מצפה".

או כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד:

"...אפילו למשטרה לא ברור מה התפקיד של פקיד הסעד. ואני רואה את עצמי הרבה פעמים עומדת מול המשטרה... ואני מנסה להסביר מה גבולות התפקיד ולא מוכנים להבין".

חוסר בעדכון והעדר משוב: חלק מהמרואיינים ציינו כי המחלקות לא מעדכנות את הגורמים המקצועיים שהעבירו דיווחים לפקידות הסעד על הטיפול בדיווחים ועל זהות העובד המטפל במקרה. כתוצאה מכך נפגעים קשרי העבודה עם הגורמים מחוץ למחלקה.

מחסור בכלים לעבודה מול עורכי הדין המלווים את המשפחות: עורכי הדין הם גורם שפקידות הסעד מתקשות לעבוד מולו. העלייה במגמת ייצוג המשפחות על ידי עורכי דין העלתה את הצורך בקבלת כלים והכשרה כדי לעבוד אתם. כפי שהסבירה מנהלת המחלקה:

"אוכלוסיית הפונים יודעת להשתמש בשירותים, כולל שירותים של ליווי של עורכי דין. אני מדגישה ואומרת - אני חושבת שזה טוב וחשוב, זה אומר על כוחות של המשפחה, זה אומר

על מסר לילד שהמשפחה שלו מתגייסת. אבל בצד השני - פקידי הסעד לא עוברים הכשרות משפטיות ויש בזה אלמנט של איום ... ואז הייעוץ המשפטי הוא של המשרד, ועם זאת, המשרד הרבה פעמים אומר 'יש יועץ משפטי לעירייה ורצוי שתשלב אותו'. הוא לא מבין בענייני רווחה ואתה צריך להגיד 'דבר עם זה...'. והוא דבר עם ההוא ואני לא מתביישת להגיד שאני מצפה שהחייל שעומד בחזית - שיכינו לו את מנת הקרב ואת המימיה כמו שצריך ולא שהוא צריך לחפש אותה".

3.3.2 צורך בעבודת הסברה סביב חובת הדיווח

בכל המחלקות אמרו כי למרות התשומות שהם משקיעים בהסברה לגורמים המקצועיים בקהילה בנושא חוק נוער וחובת הדיווח, עדיין יש צורך רב בהסברה:

"חלק גדול מהעבודה שלי היא הסברה, אני רואה את עצמי עושה במעגלים, מעגלים של הסברה - מה זה חוק נוער, מה זה חובת דיווח, מה זה ילד במצוקה ומה זה סימנים של פגיעה ואני רואה את עצמי עושה את זה שנה אחרי שנה לאותה אוכלוסייה ואני מרגישה שזה ממש לא חדר".

נראה כי בשל התחלופה של אנשי המקצוע בקהילה ובשל הזמן המועט שיש לפקידות הסעד למשימות שיווק והסברה, נושאים אלו עדיין לא הוטמעו בקרב אנשי המקצוע בקהילה. אחת התוצאות היא הצפת פקידות הסעד בדיווח-יתר על מקרים שאינם מחייבים דיווח. כפי שציינה אחת מראשי הצוותים:

"תראי, קודם כול הם (פקידי הסעד) מוצפים משום שהקהילה, השירותים האחרים בקהילה לא יודעים להבחין בין מה לחוק נוער ומה לא לחוק נוער אז יש הצפה, כל יועצת בית ספר, כל גנת... כשהם לא יודעים מה לעשות, או אולי מתעצלים להיעזר במערך הפנימי שלהם של הפיקוח והשירות הפסיכולוגי החינוכי, מוציאים הודעה לפקיד סעד".

עם זאת, המרואיינים ציינו אי דיווח בזמן על מקרים, על העברת דיווחים חלקיים ועל אי מסירת הדיווח בכתב, כמתחייב מהנוהל. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"עדיין קשה לשכנע לדווח בכתב. ואם הם מדווחים בכתב, הרבה פעמים כותבים לי ראשי תיבות - א"י זה מה שקרה, אני מצלצלת למנהלת בית ספר - זה נחמד מאוד אני לא יכולה אפילו לבדוק אם הא"י האלה מוכרים לי, אז קצת לקחת אחריות".

4. יישום "מגן"

מטרתה העיקרית של "מגן" היא קידום יצירתו של "מרחב מוגן" לילדים בסיכון; כלומר, יצירת סביבה קהילתית תומכת ומגוננת, תוך שיפור מערך הגנת הילד ושרוגו. שני רכיבים בולטים להשגת מטרת אלו היו:

- ♦ הסדרת מערך הדיווחים על ילדים הסובלים מהתעללות או מהזנחה ועל ילדים הנמצאים בסכנה מיידית, קביעת הגורם המטפל ודחיפות הטיפול, תיעוד הדיווח ומתן משוב למדווחים ולשותפים בטיפול. (הקמת מוקד דיווח שיכלול את כל הרכיבים הללו).

◆ הטמעת מודל לעבודה משותפת בין פקיד הסעד לעו"ס המשפחה (על פי נוהל שותפות פקיד סעד לחוק נוער בטיפול בילדים ומשפחות: העבודה בין פקיד הסעד לחוק נוער לעו"ס משפחה).

פרק זה יעסוק בתיאור יישום "מגן" על שני רכיביה ויתאר את תהליך הקמת המוקד ואת השימוש בנוהלי העבודה החדשים.

חשוב לציין כי עם הפעלת "מגן" השתתפו בתכנית 22 מחלקות. במהלך הפיילוט ליישום התכנית חלו שינויים במספר המחלקות השותפות בתכנית. יש מחלקות שהצטרפו לתכנית בשלב מאוחר יותר ויש מחלקות שיצאו מהתכנית כמה חודשים לפני סיומו הפורמלי של הפיילוט (בעיקר המחלקות מהיישובים הקטנים). בסוף 2010 התכנית כללה 15 מחלקות.

תכנית "מגן" במתכונתה כפיילוט הסתיימה בינואר 2011. במתכונתה החדשה התכנית תפעל ב-15 יישובים תוך התחברות לתכנית האיתור וההגנה הכלל-ממשלתית שתחל לפעול בשנת 2011-2012. 15 היישובים שבהם תמשיך התכנית לפעול הם היישובים שבהם פעלה התכנית במתכונתה כפיילוט. תיאור יישום התכנית חל על כלל המחלקות שהשתתפו בתכנית ובמחקר.

4.1 הסדרת מערך הדיווחים - הקמת מוקדי הדיווח והפעלתם

4.1.1 הקמת מוקדי הדיווח

כאמור, אחד מרכיבי התכנית הוא הסדרת מערך הדיווחים. הוא מוסדר באמצעות הקמת מוקד דיווח ושימוש בכלים שונים לטיפול בדיווחים. מוקד הדיווח הוא קו טלפון הנמצא במחלקה לשירותים חברתיים ואליו אמורים להגיע הדיווחים במסגרת חובת הדיווח. את הדיווחים מקבל מוקדן ותפקידו לתעד את הדיווח בטפסים מובנים שנבנו לצורך קבלת הדיווחים, לבחון את מאפייני הדיווח על פי ההנחיות, לקבוע את מידת דחיפותו של הדיווח ואת הגורם שיטפל במקרה. כמו כן, המוקדן אחראי על מתן משוב לגורם המקצועי שדיווח למוקד.

ברוב המחלקות המשתתפות ב"מגן" ניסו להקים מוקד. בחלק מהמחלקות המוקד פועל כיום באופן מלא ועל פי ההנחיות. כפי שציינה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

" נעשתה עבודה מאוד יפה. הופעל קו חם, קו טלפון נפרד למוקדנית לקבלת הפניות, הוכן דיסק הסבר וטופסי דיווח, שהופץ בכל מסגרות החינוך... עשו עבודה יפה...".

בחלק מהמחלקות ברשויות המקומיות הקטנות ניסו להקים מוקד ולעבוד על פי ההנחיות, אולם זה לא צלח. המוקד והנהלים הנלווים לא התאימו למבנה הארגוני במחלקות ולהיקף הדיווחים שבהם היה עליהם לטפל. מדובר במחלקות קטנות עם מיעוט דיווחים ומעט עובדים שחלקם ביצעו כמה תפקידים. בסופו של דבר, המחלקות ברשויות המקומיות הקטנות לא הקימו מוקדי דיווח.

במחלקות שבהם הוקם מוקד, הגורמים בקהילה ידעו על כך וחלקם הגדול דיווחו בעיקר למוקד. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

"...והיום לא יעלה על הדעת שלא יהיה מוקד, כל... (העיר) יודע מה זה המוקד לילדים בסיכון, כל... (העיר) משתמש במוקד, כל הגופים הממסדיים שעובדים אתנו וגם אנשים לומדים להשתמש".

4.1.2 תהליך הטמעת מערך הדיווח

מערך הדיווח הוטמע הן בתוך המחלקה והן בעבודה עם הגורמים המקצועיים בקהילה. בשלב הראשון מונה לתכנית רכז ותפקידו היה להוביל את תהליך ההטמעה. במקביל התקיימה ישיבה פנימית בכל מחלקה והיא יוחדה ל"מגן" ולמטרתיה. הוצגו בה התפיסה המקצועית והארגונית של התכנית, נוהלי העבודה והכלים של מוקד הדיווח. מתוך הראיונות עלה כי ברוב המחלקות תהליך ההטמעה היה מהיר יחסית ולא לוה בהתנגדות של ממש. במסגרת ההפצה וההסברה מחוץ למחלקה הוצג המוקד בוועדות בין-מקצועיות שבהן השתתפו עובדי המחלקה ורכזי התכנית, ופקידות הסעד יזמו גם מפגשים ייחודיים בנושא. חלק מהמחלקות הפיצו חומרים בכתב לגורמים שונים בקהילה.

במחלקות ברשויות הקטנות תהליך פיתוח מערך הדיווח והטמעתו היה מורכב בשל הצורך להתאים את המודל של "מגן" למבנה הארגוני הייחודי של המחלקות הללו. תהליך זה הסתיים עם יציאתן של המחלקות הללו מהתכנית.

4.1.3 איוש תפקיד המוקדן והשימוש בכלי לאיסוף מידע על האירוע המדווח וקביעת רמת דחיפותו

הגורם האחראי על קבלת הדיווחים והפנייתם לגורם המתאים במחלקה הוא המוקדן. לארבע מחלקות הוקצה תקן מיוחד של עובד סמך להפעלת המוקד (כלומר משרד הרווחה מימן את הפעלת המוקד באופן מלא), ושאר המחלקות מינו מוקדן מתוך מצבת כוח האדם שלהן או מתקציב ייעודי שגייסו לכך.

לתפקיד המוקדן מונה ברוב המקרים עובד שאינו עובד סוציאלי (מזכירה/עובדת זכאות/סמך), ובמיעוטם עובד סוציאלי מהמחלקה. במחלקות הקטנות לא הוקצה עובד ייחודי להפעלת המוקד, הן בשל מיעוט העובדים והן בשל מיעוט יחסי של פניות.

רוב המוקדנים הוכשרו לתפקידם תוך כדי עבודה. כולם כבר הכירו את נושא הילדים בסיכון מתוקף תפקידיהם הקודמים. עם זאת, מתוך הראיונות עלה כי עם תחילת הפעלת התכנית חששו אנשי המקצוע מכך שהגורם המקבל את הדיווחים יהיה עובד ללא הכשרה טיפולית. כפי שציינה אחת מפקידות הסעד שרואינו:

"... כששמעתי את זה ב'מגן' בפעם ראשונה, אמרתי (לראש צוות שישבה לידי): 'וואו מזכירה מקבלת?!' לדעתי זה משהו שצריך להיות יותר מקצועי, מכיוון שלעובדת סוציאלית יש יותר רגישות... זה נראה לי תמוה שמזכירות עושות זאת, עובדות זכאות או סתם בן אדם".

למרות החששות, נראה כי במקומות שבהם המוקד הופעל על ידי עובדת סמך-מקצועית/מזכירה/עובדת זכאות, בסך הכול היו מרוצים. עובדות אלו זכו לשבחים ולהערכה על

תפקודן, הן בקרב אנשי המקצוע במחלקה והן בקרב הגורמים המדווחים. גם העובדות שאינן עובדות סוציאליות ציינו כי הן מרגישות שיש להן הכישורים החיוניים לתפקיד וכי הן מקבלות את התמיכה והליווי הנדרשים:

"...פקידי הסעד מקבלים בברכה... ועוזרים ושואלים ומתעניינים, בצורה יום-יומית ואני מרגישה שהם נגישים לי מאוד... בסופו של דבר, אני לא פקידת סעד, אני לא עובדת סוציאלית...תמיד הם ייתנו לי את המענה לדברים... אני לא לבד. זה משהו שהוא מאוד חשוב".

עם זאת, קבלת הדיווחים מחייבת התמודדות רגשית, המעלה את הצורך בתמיכה רגשית למוקדנים. כפי שהדבר התבטא בריאיון עם אחת מהמוקדניות שהיא עובדת סמך-מקצועית:

"קשה, כל פעם, עד עכשיו קשה לי...השתנתי, כאילו אני יכולה להעיד על עצמי שהתמימות איפשהו הלכה לה והתבגרתי כאילו מקצה לקצה, זה שינה אותי בהרבה... זה מלווה אותי לאורך כל היום, לאורך כל השבוע ולאורך כל השעות".

אנשי המקצוע שהתראיינו מהמחלקות שבהן המוקדנית היא עובדת סמך/מזכירה/עובדת זכאיות, הדגישו שחשוב שהשיחות עם המדווחים לא יגלשו למרחב הטיפולי. הם טענו שבפועל גבול זה נשמר. כפי שתיארה אחת מראשי הצוות:

"אני לא מרגישה שזה כאילו איזשהו חציה של גבול...היא יודעת להתייעץ, היא יודעת את מי לשאול, היא יודעת איך לשאול... היא בכלל לא מבבלת בין התפקיד שלה. היא מאוד מגדירה את התפקיד שלה כרכזת דיווח ואין שום התערבות טיפולית".

עם זאת, ריאיון עם אחת מהמוקדניות שהיא עובדת סמך מבהיר שלא תמיד הגבולות ברורים:

"...לפעמים...אימא מתקשרת בוכה. יש לה תיק ברווחה, אז היא יכולה לפנות אוטומטית לעובדת שלה, אבל בכל זאת מפנים אותה אליי כי הם יודעים שאני יותר מאופקת ויותר סבלנית. אז אני מרגיעה אותה, אני אומרת לה 'את צריכה להיות חזקה, לא להראות לבת שלך שאת חלשה'... זה כבר הופך להיות מעבר. מישהו אחר היה אומר לה 'יופי קיבלתי את הדיווח שלך, שלום ולהתראות. תתמודדי עם הבכי שלך'".

לצורך הסדרת מערך הדיווחים פותח כלי לאיסוף מידע על האירוע המדווח ועל בחינת מידת הדחיפות להתערבותו של פקיד הסעד (הכלי בודק את רמת הסכנה המידית של הילד ואת רמת הדחיפות שבהתערבות פקידת הסעד). באמצעות הכלי אפשר לאסוף את המידע המגיע מהמדווח בצורה אחידה ושיטתית ולקבל פרטים רבים ככל שאפשר על הדיווח; כך שניתן יהיה לאמוד את רמת הסכנה שבה נמצא הילד ולהתחיל את ההתערבות כאשר תמונת המצב ברורה יותר. ברוב המחלקות שבהן הוקם מוקד דיווח נעשה שימוש בכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד הסעד. עם זאת, הכלי עדיין אינו חלק ממערכת ממוחשבת מרושתת המאפשרת הפקת נתונים, לא בכל המוקדים משתמשים באותה גרסה של הכלי ולא בכל המוקדים ממלאים את כל חלקי הכלי.

4.1.4 מאפייני הדיווחים המגיעים למוקדי הדיווח

בסעיף זה נסקרים הדיווחים המגיעים למוקד: מאפייני המשפחות, הגורמים המדווחים והאירוע המדווח. כדי ללמוד על מאפייני הדיווחים נותחו 156 דיווחים שהגיעו למוקדים בחודש מארס בשנת 2010 בתשעה יישובים בלבד (לפירוט, ר' שיטת המחקר).

מאפייני המשפחות: הדיווחים חלים על 156 משפחות ועל 191 ילדים (109 דיווחים לגבי ילד אחד, 23 דיווחים לגבי שני ילדים, 12 דיווחים לגבי שלושה ילדים). מהם 55% בנים, 43% בנות (2% לא ידוע). 21% בגיל הרך (0-5), 32% בגיל בית ספר יסודי (6-11) ו-27% בני נוער (20% לא צוין הגיל). קרוב למחצית הילדים שלגביהם התקבל דיווח גרים עם שני ההורים, 36% באים ממשפחות חד-הוריות, מתוכם כ-33% מהילדים מתגוררים עם האם בלבד ו-3% גרים עם אביהם. 3% מתגוררים עם קרוב משפחה אחר ו-2% מהילדים נמצאים בסידור חוץ-ביתי. ב-12% מהפניות לא צוין מקום מגורי הילד (לוח 6).

לוח 6: מקום מגורי הילד (באחוזים)

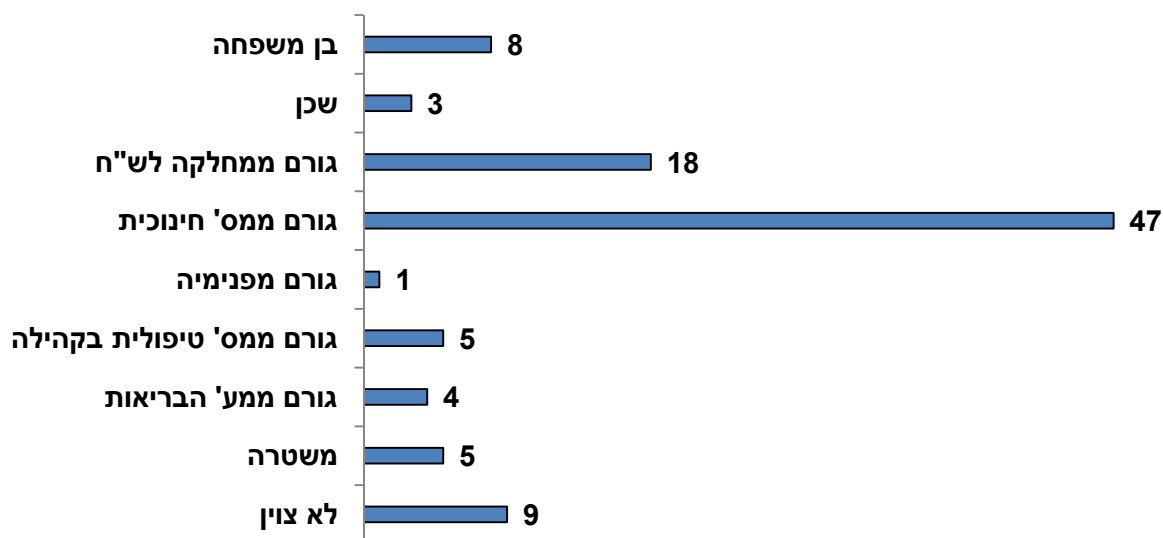
מקום מגורי הילד	מספר ילדים (N=191)
אב	3
אם	33
זוג הורים	48
קרוב משפחה	3
סידור חוץ ביתי	2
לא ידוע	11

70% מהמשפחות שעליהן דווח מופרות במחלקות לשירותים חברתיים. בכ-66% מהדיווחים אין מידע לגבי תפקודם של הורי הילדים כמבוגרים.

הגורם המדווח: בעלי תפקידים במסגרות החינוכיות (מורה/מנהלת/יועצת) הם הגורם המדווח העיקרי למוקדים (כמחצית מהדיווחים הגיעו ממסגרות אלו). 18% מהדיווחים הגיעו מהמחלקות לשירותים חברתיים, 8% מהמשפחה, 5% מהמשטרה, 4% ממערכת הבריאות (רופא, אחות), ב-9% מהדיווחים מדובר במדווח שביקש לשמור על עילום שמו (תרשים 1).

58% מהדיווחים התקבלו בכתב, 15% בעל פה ולגבי 27% מהדיווחים לא צוין אופן הדיווח.

תרשים 1: הגורמים המדווחים למוקדי הדיווח (באחוזים)



מהות האירוע המדווח: ברוב המקרים (88%) מדובר בדיווחים על רקע בעיות בטיפול ההורים בילד. הבעיות הבולטות היו: חשד או סימנים לפגיעה/התעללות פיזית בילד (39%); הזנחה (18%); הזנחה מתמשכת, 8% חוסר השגחה של ההורים); חשד להתעללות מינית (8%); חשד להתעללות נפשית (6%); ילד משוטט או נטוש (5%).

ביותר ממחצית מהמקרים (56%) מדובר בדיווחים על רקע בעיות בתפקוד הילד. הבעיות הבולטות היו: התנהגות חריגה (19%); אלימות חריגה (11%); בעיות של ביקור סדיר (11%); ניסיונות התאבדות (7%). באחוז קטן יחסית מהמקרים היה מדובר בדיווחים על רקע בעיות בתפקוד ההורים כמבוגרים (בעיות שלא דווקא קשורות לטיפול הורי): אלימות במשפחה (6%) והידרדרות נפשית של ההורה (1%); (ר' לוח 7).

ב-60% מהדיווחים הדיווח היה על רקע בעיה אחת בלבד, ב-38% הדיווח היה על רקע שתי בעיות עד ארבע, וב-2% מהדיווחים לא צוינה מהות האירוע.

לוח 7: מהות האירוע המדווח (באחוזים)

סה"כ * N=156	
88	בעיות בטיפול ההורים בילד
1	לא נמצא אחראי
8	חוסר השגחה הורית
18	הזנחה מתמשכת
5	ילד משוטט/נטוש
39	חשד/סימנים לפגיעה/התעללות פיזית
1	איום לפגיעה בילד
6	חשד להתעללות נפשית
8	חשד להתעללות מינית
2	דיווח על התנהגות מסכנת אחרת של ההורה
56	בעיות בתפקוד הילד
11	אי ביקור סדיר
11	אלימות חריגה
3	הפרעה/מחלת נפש
7	ניסיונות התאבדות
1	היעלמות
2	עבריינות
19	התנהגות חריגה
2	מעורבות בהתנהגות מינית פוגענית
7	בעיות בתפקוד ההורים
1	הידרדרות נפשית של ההורה
6	אלימות במשפחה
8	אחר
2	לא צוין

*האחוזים אינם מסתכמים ל-100% - ניתן היה לציין יותר מבעיה אחת

הגורם החשוד כאחראי לפגיעה: מתוך הדיווחים עולה כי ברוב המקרים הגורם החשוד כאחראי לפגיעה הוא גורם מתוך המשפחה. בכרבע מהדיווחים נמצא כי הילד מושא הדיווח הוא הגורם הפוגע (לוח 8).

לוח 8: הגורם החשוד כאחראי לפגיעה (באחוזים)

סה"כ * N=156	הגורם הפוגע
26	אב
31	אם
14	שני הורים
3	בן זוג של הורה
3	אח/אחות
1	קרוב משפחה אחראי
3	קרוב משפחה אחר
1	אחראי במסגרת חינוכית
1	ילד אחר
23	הילד מושא הדיווח
6	לא צוין

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

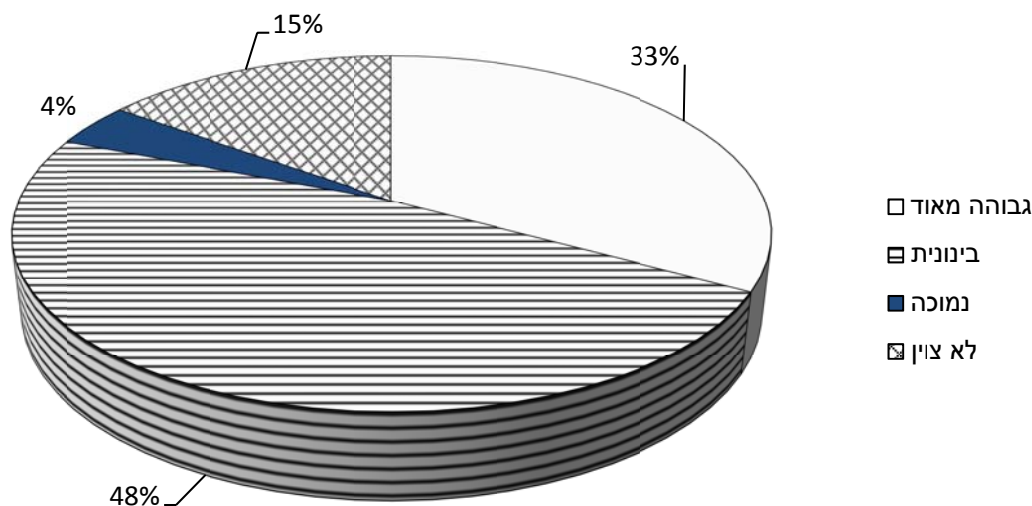
26% מהדיווחים היו על ילדים שכבר דווח עליהם בעבר; 14% מכלל הדיווחים היו על ילדים שבעבר דווח גם על האחים במשפחתם; 16% מכלל הדיווחים היו על ילדים שבעבר דווח עליהם למשטרה.

4.1.5 אופן הטיפול הראשוני בדיווחים במוקדי הדיווח

הטיפול הראשוני בדיווחים מחייב את המוקדן הממלא את טופסי הדיווח להחליט על פי הנחיות בכתב מהי רמת דחיפותו של הדיווח (רמת הסיכון שבה הילד נמצא). המוקדן צריך לרכז מתוך כל המידע שנאסף מהמקדוח ומהמידע שנאסף ממאגר המידע של המחלקה לשירותים חברתיים את הנתונים על הילד, כדי לאמוד את רמת הסיכון שבה הוא נמצא ולקבוע את מידת הדחיפות של הדיווח. המוקדן מקבל לוח המחולק לשלוש רמות דחיפות (גבוהה מאוד, בינונית ונמוכה). בכל רמה נכללים המקרים האפשריים המשתייכים לקבוצה ולצדדים הסבר לגבי כל סוגי המקרים האפשריים)⁶, ובעזרתו הוא צריך לקבוע, על פי מאפייני המקרה, את רמת הדחיפות. על פי רמת הדחיפות נקבעים הגורם שאליו יש לפנות ועיתוי הפנייה. וכך על פי ההנחיות, כאשר רמת הדחיפות גבוהה מאוד יש לאתר פקיד סעד באופן מיידי. אם לא ניתן לאתר ראש צוות או מנהל מחלקה. כאשר רמת הדחיפות בינונית, יש להעביר את הדיווח לפקיד סעד תוך שלושה ימים עד שבוע. כאשר רמת הדחיפות נמוכה, יש לדווח לפקיד הסעד תוך שבוע ימים. לגבי כל הדיווחים, מלבד דיווחים ברמת דחיפות גבוהה מאוד, יש לקיים דיון שבו ישתתפו פקיד הסעד, ראש הצוות ועו"ס המשפחה (במקרים שבהם קיים). במקרים של דחיפות גבוהה מאוד יש לדווח לראש הצוות על המקרה ועל דרך ההתערבות בהקדם האפשרי.

מתוך הדיווחים עולה כי רמת הדחיפות של 33% מהדיווחים הייתה גבוהה מאוד, של 48% – בינונית ורק של 4% – נמוכה. רמת דחיפותם של 15% מהדיווחים לא צוינה.

תרשים 2: רמת הדחיפות של הדיווחים (באחוזים – N=156)



⁶ ר' נספח א.

מעניין לבחון למי הועברו הדיווחים על פי מידת רמת הדחיפות שנקבעה עבורם. כאמור, ל-133 דיווחים נקבעה מידת הדחיפות. מהנתונים עולה כי את הדיווחים קיבלו מגוון גורמים, וכצפוי, אחוז גבוה מהם הועברו לפקיד הסעד (לוח 9). נראה כי לפקיד הסעד לא הועברו 18% מהדיווחים בדחיפות גבוהה, כ-20% מהדיווחים ברמת דחיפות בינונית ו-33% מהדיווחים בדחיפות נמוכה.

לוח 9: הגורמים שלהם הועבר הדיווח על פי רמת דחיפותו (באחוזים)

דחייח הועבר ל:	דחיפות גבוהה N=52	דחיפות בינונית N=75	דחיפות נמוכה N=6
פקיד סעד בלבד	22	12	32
פקיד סעד וראש צוות	8	11	17
פקיד סעד, ר"צ ועו"ס משפחה	15	29	-
פקיד סעד ועו"ס משפחה/עו"ס אחר	10	15	17
פקיד סעד, עו"ס משפחה ומנהל	2	-	-
ר"צ ועו"ס משפחה	6	15	17
עו"ס משפחה/עו"ס אחר	12	6	17
לא צוין	25	12	-

על פי נוהל העבודה של המוקד יש לשלוח משוב למדווח ואף צריך לשלוח את המשוב למדווחים שחייבים לדווח מתוקף תפקידם. מתוך הנתונים עולה כי רק לגבי 37% מהדיווחים צוין כי נשלח משוב למדווח.

כדי לבחון את הטיפול בדיווחים לאחר העברתם לגורמים במחלקה, רואיינו העובדים המטפלים במשפחה בטלפון. המידע שנאסף מתייחס ל-105 משפחות ו-161 ילדים.

מתוך הנתונים עולה כי כמעט בכל המקרים (98%) אותרה המשפחה שעליה התקבל דיווח. את החלטות לגבי ההתערבות המתאימה למקרה המדווח קיבלו אנשי מקצוע שונים בשותפות: ב-87% מהדיווחים היה שותף פקיד סעד לחוק נוער או רכו חוק נוער; ב-60% – ראש צוות; ב-54% – עו"ס משפחה; ב-8% – עו"ס נערות; ב-3% – פקיד סעד לסדרי דין; ב-2% – מוקדן; ב-2% – פקיד סעד מחוזי לחוק נוער; ב-1% – מנהל מחלקה. היו גם גורמים מחוץ למחלקה שהשתתפו בחלק קטן מהדיווחים על הדיווחים: 8% – גורם ממסגרת חינוכית; 3% – שירותים מטפלים בקהילה (לוח 10).

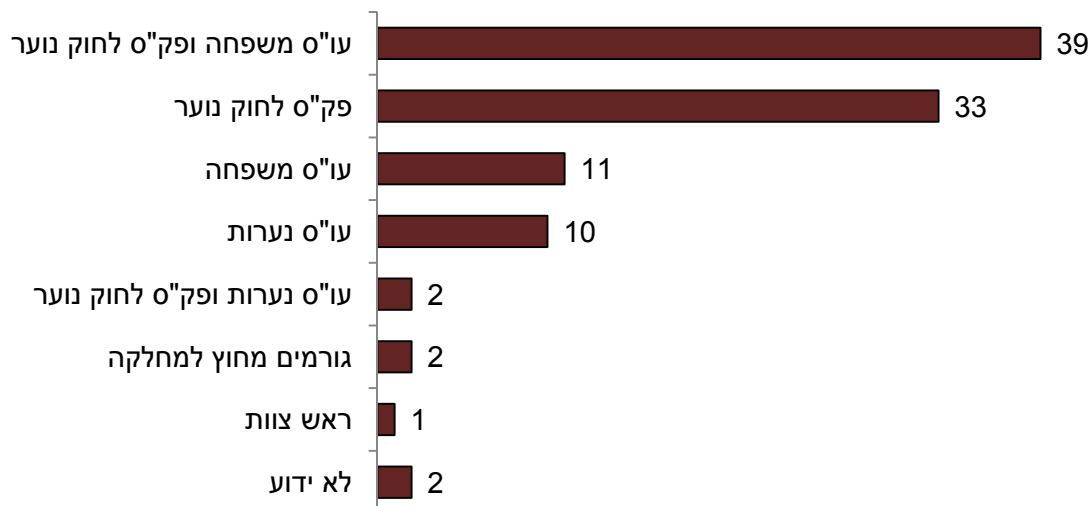
לוח 10: השותפים להחלטה על הטיפול בדיווח (באחוזים)

סה"כ * N=105	
87	פקיד סעד/רכז חוק נוער
60	ראש צוות
54	עו"ס משפחה
8	עו"ס נערות
3	פקיד סעד לסדרי דין
2	מוקדן
2	פקיד סעד מחוזי לחוק נוער
1	מנהל מחלקה
8	גורם ממסגרת חינוכית
	גורם משירותים מטפלים בקהילה (שירות מבחן, קידום נוער, יחידה לטיפול בסמים)
3	

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

קבלת ההחלטות כללה את קביעת האחראי על הטיפול בדיווח: ב-39% מהדיווחים – עו"ס משפחה בליווי פקיד סעד לחוק נוער; ב-33% מהדיווחים פקיד סעד לחוק נוער, ב-11% – עו"ס משפחה; ב-10% – עו"ס נערות/נוער, ב-2% – עו"ס נערות בליווי פקיד סעד לחוק נוער; ב-2% – גורמים מחוץ למחלקה (שירות מבחן, מרכז קליטה), ב-1% ראש צוות, ולגבי 2% לא צוין (תרשים 3).

תרשים 3: האחראי לטיפול בדיווח (באחוזים – N=105)



הטיפול במקרה: כחצי שנה עד שנה לאחר קבלת הדיווח נעשה מעקב אחרי המשפחות ואחר הילדים שלגביהם התקבל הדיווח במוקד. מתוך נתוני המעקב עולה כי 88% מהמשפחות היו מטופלות בזמן המעקב על ידי גורם כלשהו: 64% במחלקה לשירותים חברתיים, 49% על ידי גורמים מחוץ למחלקה (כגון: שירות פסיכולוגי חינוכי, יחידה לקידום נוער וכו'). 73% מ-161 הילדים שעליהם דווח נמצאו בביתם, 20% בסידור חוץ-ביתי (12% לא היו בסידור חוץ-ביתי עם קבלת הדיווח, 8% היו בסידור חוץ-ביתי עם קבלת הדיווח), 7% לא ידוע.

4.2 מודל לעבודה משותפת בין פקיד הסעד לעו"ס המשפחה – הפצה והטמעה

במסגרת "מגן" פותח מודל לעבודה משותפת של עובד המשפחה ושל פקיד הסעד. במודל "נוהל שותפות": העבודה שבין עו"ס לפי חוק הנוער לעו"ס משפחה בטיפול בילדים ומשפחות⁷ מוגדרים נוהלי השותפות בטיפול בילדים ובמשפחותיהם. על פי מודל זה, פקידות הסעד ועובדות המשפחה אמורות לטפל במקרים בשותפות, תוך הגדרת התפקידים וחלוקת העבודה על פי סוגי המקרים ועל פי סמכויות פקידות הסעד. במודל נקבע שכאשר יותר מגורם אחד מטפל במשפחה יש לקבוע מיהו מנהל המקרה; בדרך כלל זה עובד המשפחה. פקיד הסעד מנהל את המקרה, כאשר מדובר בדיווח על קטין בסכנה חמורה המחייבת התערבות הגנתית מיד; כאשר מדובר על קטין נזקק שהוריו אינם משתפים

⁷ לטיוטת הנוהל שפותח, ר' נספח ב.

פעולה או כאשר הדיווח הוא על פי חוק חסרי ישע והמשפחה אינה מוכרת במחלקה. הנוהל מתייחס גם לתפקיד ראש צוות המדריך את פקיד הסעד וקובע מי יהיה מנהל הטיפול במקרה שיש מחלוקת בעניין.

המודל פותח, בין השאר, כדי לסייע לפקידות הסעד במחלקות בעבודתן המשותפת עם עובדי המשפחה. מחקר שבחן את עבודתם של פקידי הסעד לחוק נוער בישראל בשנת 2000 (דולב ואחרים, 2008) הצביע על הצורך בהגדרת תפקידיהן של פקידות הסעד ושל עובדות המשפחה. ואכן גם במחקר הנוכחי, נמצא כי לפני יישום "מגן" היו קשיים וחוסר אחידות בעבודה המשותפת בין המחלקות ואף בין צוותים בתוך המחלקה.

המודל שפותח הופץ במחלקות באופן לא פורמלי, אך למרות זאת, בחלק מהמחלקות הוא הוטמע בצורה מסודרת. במחלקות הגדולות והבינוניות חלק מהעובדים השתתפו בהשתלמות על תכנית "מגן", נערכו ישיבות לכלל העובדים וישיבות נוספות לעובדי משפחה, והנהלים רוענוו מדי פעם בהדרכות המשותפות עם פקידת סעד עירונית, עם ראש צוות, עם עובדים ועם פקידי הסעד.

גם במחלקות שבהן לא הוטמע הנוהל בצורה מסודרת, מסר העבודה המשותפת על פי הנהלים היה קיים, ומימושו היה תלוי לעתים בבעלי התפקידים המעורבים, כפי שהסבירה פקידת סעד מחוזית:

"(מודל העבודה המשותפת) לא הופץ בצורה מוחלטת, אבל פחות או יותר עובד, תלוי-צוות, תלוי-ראש צוות, תלוי-אופי של פקיד סעד... האמת, יש צוותים שזה עובד יחסית בסדר, משביע רצון. כן מערכת היחסים, דרכי העבודה ברורים בנושא הזה של שיתופי פעולה בתוך הצוות".

חשוב לזכור כי בחלק מהמחלקות המודל לא נתפס כנוהל חדש. במחלקות אלו נטען כי המחלקה עבדה על פי המודל עוד לפני פיתוחו הנוכחי. כפי שציינה ראש צוות:

"מבחינת נוהלי העבודה גם קודם היו אצלנו נוהלי עבודה די ברורים... נכון שהדברים היו בלתי פורמליים, רצון טוב וכדומה, אבל זה היה ברור גם קודם...".

או כפי שהסבירה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

"בכל הנושא של חלוקת העבודה בין פקידי סעד לבין עובדות סוציאליות, זה משהו שכבר היה קיים בעבר. זאת אומרת, אולי 'מגן' שכללה את זה יותר, אבל בסופו של דבר, לכל מקרה של פקיד סעד לחוק נוער, יש עובד משפחה. עוד לפני 'מגן', דובר על חלוקת עבודה... זה אחר כך הוכנס גם כחלק מ'מגן'...".

4.3 תפקידן של פקידות הסעד המחוזיות

כדי ללמוד על תפקידן של פקידות הסעד המחוזיות ב"מגן" רואיינו 4 פקידות סעד מחוזיות שתחת פיקוחן היו מחלקות שהשתתפו בתכנית. מתוך הראיונות עולה כי פקידות הסעד המחוזיות שימשו מדריכות, מלוות, יועצות ומפקחות ב"מגן", נוסף לשאר תפקידיהן במחלקות שאינן בתכנית. ב"מגן" הן היו שותפות, הן בחשיבה על נוהלי העבודה והן ביישום הטכני היום-יומי של התכנית, כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

"זה היה להיות הרופא שעושה את ההפריה של הסיפור הזה, והמיילדת, ואחר כך ההורה המלווה... לא ההורה הסנדק, או הסבתא... המלווה והתומך והמטפח והדוחף, והמספק אפילו את הציוד הבסיסי כדי לקיים את המוקד, מהמוקדנית ועד הציוד הבסיסי של עפרונות ודפי צילום וקלסרים".

בשני השלבים הראשונים של התכנית, הצגת התכנית וגיוס העובדים לתהליך והקמת המוקדים, פקידות הסעד המחוזיות היו מעורבות מאוד. הן ליוו את המחלקות בצורה אינטנסיבית וביצעו תפקיד של מוביל התכנית במחלקה לצד יועצת ומדריכה, כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

"בשלב הראשון, הייתי מגיעה למחלקה, מסבירה את התוכנית, עוזרת להוביל את התהליך במחלקה. בשלב הזה נדרשתי לבצע את כל התפקידים של יוזמת, מובילה, יועצת, ומדריכה. נדרשו כל התפקידים. בשלב הראשוני הייתי מאוד מעורבת. זו הייתה עבודה אינטנסיבית".

בשלב הטמעתם של נוהלי העבודה ובשלב הפצתם פחתה מעורבותן. הן שימשו בעיקר כמפקחות וכיועצות לגבי סוגיות וקשיים שעלו עם הפעלתה המלאה של התכנית והטמעתה. כפי שהסבירה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

"...אני יותר מפקחת על התהליך, מסייעת, יועצת לגבי סוגיות שעולות בתהליך כמו מה נכלל במגן, איך ממלאים את הטפסים, איך מחלקים את העבודה בין פקיד סעד לעובד סוציאלי, מה קורה שיש בעיות עם ראש צוות או עו"ס ספציפי. אני מטפלת גם בסוגיות ארגוניות וגם בסוגיות ברמה הפרטנית".

תפקיד נוסף שציינו פקידות הסעד הוא גישור בין המחלקות לבין מטה משרד הרווחה.

"... הניסיון לפשר בין הצרכים של המחלקה לבין הדרישות של המשרד... אז זה התפקיד שלי להיות בין המשרד – המטה של הפרויקט לבין המחלקה, כדי לנסות להביא לאיזושהי הבנה הדדית ולנסות למצוא איזושהי שפה, וגם לקבוע, ולהחליט ולהכריע. ומה שהוחלט - ליישם ולהקפיד".

פקידות הסעד המחוזיות ציינו כי, כצפוי, לעבודתן במחלקות ה"מגן" היה דרוש יותר זמן: הן הגיעו יותר למחלקות והיו שותפות לפגישות עם גורמים שונים. כמו כן הסוגיות שהן עסקו בהן לא היו רק סוגיות הקשורות למומחיותן כפקידות סעד אלא גם סוגיות ארגוניות.

"ההבדל בעבודתי בין שני סוגי המחלקות הוא בזמינות ובאינטנסיביות וביחידות הזמן, אבל גם יש שוני מבחינת התכנים שבהם אני עוסקת. במחלקות ה'מגן' עולים תכנים ארגוניים ולא רק פרופר תכנים של חוק נוער... כמו חלוקת העבודה בין פקיד סעד לעו"ס, מילוי טפסים, דיווח למוקד, נהלים של המוקד ועבודה בכלל סביב תכנית 'מגן'".

פקידות הסעד ציינו את העומס הקיים בעבודתן ואת חוסר יכולתן להיות מעורבות באינטנסיביות בכל התכניות. חלקן ציינו כי במהלך יישום "מגן" הן נאלצו להקטין את רמת מעורבותן.

"... ואני באיזשהו שלב גם אני קצת יצאתי, ואני ממשיכה במסע שלי מתוך עומס וכל מיני מטלות שקשורות גם לאופי של המחוז... המטלות שלי הפכו להיות יותר ויותר כבדות ואז אני נסוגותי יותר ויותר..."

כמו כן, היו פקידות סעד מחוזיות שצינו שבשל מחסור בזמן, בעקבות מעורבותן בתכנית, הן הזניחו תפקידים אחרים, כמו טיפול בדיווחי חירום שמגיעים אליהן. הן ציינו את הצורך במערכת תמיכה שתאפשר "לעשות סדר" בדיווחי החירום המגיעים לפקידות הסעד המחוזיות.

"... בגלל שלא הייתי, אז הציפו אותי בחירומים ובישיבות, ולא הסתכלתי על הדואר שלי ולא הסתכלתי על המייל... והיו שם דיווחים שלא טופלו כי אף אחד לא עובר אצלנו כששולחים את זה בפקס או בדואר. זה נכנס לתא ושוכב שם. והרבה פעמים זה גם נכנס לתא של מישהו אחר, ואם לא כתוב במיוחד למי זה, אז זה לא מגיע או שזה מגיע אחרי שבוע עד שאותה מפקחת מגיעה, וזה לא יעיל כל השיטה הזאת..."

5. תוצאות יישום "מגן" והשפעותיה

אחת המטרות הבולטות של המחקר הנוכחי הייתה לבחון את השפעותיו של יישום "מגן" על אופיין של המשימות המתבצעות על ידי פקידות הסעד ועל היקפן – אופי הטיפול בדיווחים, חלוקת העבודה, שיתוף הפעולה, שביעות הרצון של פקידות הסעד ושל העובדים האחרים במחלקה והעבודה עם גורמים מחוץ למחלקה. ניתן לומר כי בעקבות יישום התכנית חלו שינויים משמעותיים וחיוביים מבחינת ארגון העבודה והמקצועיות של הטיפול בילדים ונוער בסיכון. אנשי המקצוע שרואיינו ציינו כי אלו שינויים מהותיים מבחינתם, והם "לא רואים דרך חזרה". בפרק זה יוצגו התוצאות וההשפעות של יישום "מגן" על שני רכיביה: הפעלת המוקד והטמעת מודל העבודה המשותף של פקידות הסעד ועובדי המשפחה. בחינת תוצאות התכנית והשפעותיה נעשתה באמצעות ראיונות עומק עם אנשי מקצוע במחלקות ומחוז למחלקות וניתוח הטפסים לתיעוד עבודת פקידות הסעד (טופסי עיסוקים).

5.1 השפעת הפעלת המוקד

הפעלת המוקד במחלקות השפיעה על עבודת פקידות הסעד, על עבודת המחלקה ועל העבודה המשותפת עם הקהילה.

5.1.1 תוצאות והשפעות ברמת פקיד הסעד

הורדת עומס העבודה של פקידת הסעד

קימו של המוקד והעברת האחריות על קבלת הדיווחים והטיפול הראשוני בהם למוקדן הקלה על פקידות הסעד בכמה מישורים:

- ♦ **יתור הצורך בקבלת דיווחים ובאיסוף מידע ראשוני.** כפי שתוארה אחת מפקידות הסעד:
"בוודאי שזה מוריד מהמעמסה, כי קודם היינו צריכים להשקיע המון זמן- להחזיר טלפונים, לאסוף אינפורמציה, לרשום את הדיווחים. לפעמים לא היינו מספיקים לעשות את כל זה

בצורה מסודרת. אז היום יש רישומים מסודרים ויש חומר שמגיע מסודר, אם יש צורך בפנייה חוזרת (המוקדנית) עושה את זה".

או כפי שתיארה אחרת:

"...פעם הייתי צריכה לעשות את הדברים האלה לבד. זה אומר חיפושים, כל מיני קבלות נוספות של אינפורמציה, לבדוק אם יש בכלל תיק במחלקה".

או כפי שתיארה רכזת חוק נוער:

"עשינו יותר סדר. סדר הרבה פעמים מוריד גם עומס. אני מאמינה שסדר וארגון מוריד חלק גדול מהעומס בעבודה. כשעובדים נכון ובאופן יעיל, לא מרגישים את העומס בצורה מאוד חזקה ואני רואה את זה בצוותים שעובדים נכון".

- ◆ **סינון דיווחים:** בעוד שבעבר שגרת עבודתה של פקידת הסעד הופרעה בשל הצורך לטפל מיד בדיווחים חדשים שהגיעו, טיפול המוקדן בדיווחים צמצם תופעה זו. עתה הדיווחים מנותבים למוקדן. לפקיד הסעד הם מגיעים רק במקרה חירום. כפי שציינה אחת מפקידות הסעד:

"אני חושבת שהקלה נוספת היא, שאם בעבר (היינו) מקבלים טלפון, מגורם חוץ שרוצה לדווח, היום מפנים את אותו גורם למוקד ... במקום שאנחנו נשב על הדרכה או על תסקיר, היינו צריכים להתעסק עכשיו באיזה שהוא מקרה. זה עובר דרך המוקד, יכול להיות שאולי אפילו לא צריך פקיד סעד...".

- ◆ **הפחתת מטלותיה של פקידת הסעד, הסרת המטלה של מתן משוב למדווחים:** פקידת הסעד לא נדרשת להיות בקשר עם המדווחים ולתת משוב; משימה זו מתבצעת על ידי המוקדן. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד:

"אז זה עוזר לי... מאוד עוזר גם לעובדים שלפעמים לא יכולים לדבר אתי, אז הם מעבירים דיווח למוקד. להיות בקשר, ולענות לכל המנהלים, והיועצות והמורות והגנות, למי יש זמן לזה".

- ◆ **ויסות הפניות וחלוקה שוויונית יותר של עומס העבודה בין פקידות הסעד:** במחלקות שבהן יש יותר מפקידת סעד אחת חשו כי ניתוב התיקים בין פקידות הסעד שיפר את ויסות הפניות. כפי שציינה אחת מראשי הצוותים:

"זאת עבודה הרבה יותר מאורגנת, מנותבת יותר נכון מבחינת הארגון הפנימי שלנו בין פקידי הסעד".

- ◆ **העדר שינוי משמעותי במספר הילדים המטופלים על ידי פקידות הסעד:** אחת הדרכים לבחינת עומס העבודה של פקידות הסעד היא לבדוק את מספר הילדים שבהם הן מטפלות בפועל. ואכן, במסגרת המחקר הן נתבקשו למלא שאלון המתייחס למספר הילדים שבהם הן מטפלות כפקידות סעד. כל ילד שלגביו הייתה התערבות – החל בחקירה וכלה בטיפול ומעקב – נספר. השאלון ניתן בשתי נקודות זמן: עם הפעלת המוקד ב-2009 וכשנתיים לאחר הפעלת התכנית. כיוון שמספר המחלקות המשתתפות בתכנית השתנה במשך השנים, ההשוואה נערכה רק לגבי המחלקות שפעלו בשתי נקודות הזמן. מתוך הנתונים עולה כי אין הבדל משמעותי בין ממוצע הילדים שהיו

באחריותן של פקידות הסעד בשתי נקודות הזמן (ממוצע הילדים באחריות פקידת סעד לפני יישום התכנית-77 ולאחר יישומה-80). עם זאת, מספר הילדים המרבי שבאחריות פקידת הסעד ירד מ-200 ל-161 ילדים.

◆ **עלייה באחוז החקירות ובקבלת הדיווחים:** מלבד כמות הילדים שבטיפול פקידות הסעד ומלבד בחינת עומס העבודה שלהן, בחנו גם את מגוון המשימות המוטלות על כתפיהן ואת מורכבותן. כאמור, במסגרת המחקר הן נתבקשו למלא טופס עיסוקים לתייעוד עבודתן במשך שבועיים רצופים בשלוש נקודות זמן. מכיוון שכאמור, מספר המחלקות המשתתפות בתכנית השתנה במשך השנים נעשתה ההשוואה רק בין המחלקות שפעלו בשתי נקודות זמן.⁸ לוח 11 מציג את התפלגות המשימות שמילאו פקידות הסעד עם תחילת יישום "מגן" וכשנתיים לאחר הפעלתה. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בהתפלגות לגבי רוב המשימות. עם זאת, נמצא הבדל משמעותי במשימות המיוחדות לפקידות הסעד, ובמיוחד באחוז החקירות ובקבלת הדיווחים. כלומר, נמצא כי כשנתיים לאחר הפעלתה של "מגן" פקידות הסעד עוסקות ביותר משימות של חקירה וקבלת דיווחים מאשר בעבר. ייתכן שהפחתת המטלות של פקידות הסעד, כמו קבלת הפניות, איסוף מידע ראשוני ומתן משובים, העניקה להן את הזמן הנדרש לביצוע משימותיהן הייחודיות, למשל, חקירה, וייתכן שהטיפול הראשוני היעיל יותר בדיווחים מנע דיווחים שנדחו או שלא טופלו וגרם לכך שנעשו יותר משימות של חקירה.

חשוב לציין כי לא נמצאו הבדלים משמעותיים בהתפלגות המשימות לפני התכנית ולאחר יישומה בין מחלקות על פי גודל היישוב שבו נמצאת המחלקה.

⁸ לא נמצאו הבדלים בין הבדיקה בנקודת הזמן הראשונה, עם הפעלת התכנית לנקודת הבדיקה השנייה, לאחר כשנה. לכן ההשוואה היא בין נקודת הזמן הראשונה לשלישית.

לוח 11: התפלגות המשימות של פקידת הסעד כפקידת סעד (באחוזים מתוך סה"כ המשימות)

לפני יישום התכנית N= 819	לאחר יישום התכנית N=979	סוג/מהות המשימה
23	22	ייעוץ והדרכה
16	14	מתן ייעוץ והדרכה
7	8	קבלת ייעוץ והדרכה
18	17	התערבות טיפולית
12	13	פגישה עם פונה/משפחה המטופלים בחוק או לאורו
6	4	התערבות במקרה של ילד/משפחה שלא בחוק או לאורו
*16	*20	משימות ייחודיות לפק"ס
**7	**11	חקירה וקבלת דיווח
0.4	0.3	הוצאת צו/הארכתו
1	0.3	מציאת מסגרת בעת צו חירום
5	5	השתתפות בוועדות
2	2	דיון בבית משפט
1	1	המתנה בבית משפט
13	10	מעקב אחר מצב ילד שהיה בטיפול/מעקב אחר יישום תכנית טיפול
16	15	כתיבת דוחות/הכנת חומר
7	7	גיוס שיתוף פעולה של שותפים מקצועיים
3	4	הסדרת מענים
1	2	מציאת מסגרת ארוכת טווח
2	2	שותפות במציאת מסגרת ארוכת טווח
2	2	שיווק והסברה
1	1	הכשרה/השתלמות/לימודים
1	3	אחר

mann-whitney z=-2.24, p<0.05* במבחן mann-whitney z=-3.17, p<0.01** במבחן

**המידע מתייחס לתיעוד משימות על ידי 20 פקידות סעד בכל נקודת זמן.

5.1.2 תוצאות ברמת העבודה במחלקה

קידום טיפול מקצועי בדיווחים

הפעלת המוקד הובילה להסדרת נוהלי הטיפול בדיווחים ולעלייה במקצועיות הטיפול בהם. הדבר התבטא במישורים המפורטים להלן:

טיפול בכלל הדיווחים

♦ **התייחסות ראשונית מידית לכל דיווח:** לפני הפעלת המוקד לא כל דיווח שהתקבל במחלקה היה זוכה להתייחסות מידית, בשל עומס העבודה. עם הקמת המוקד כל דיווח זוכה להתייחסות ולהערכה ראשונית, ועל פיה נקבעת רמת דחיפותו. כפי שתיארה אחת המנהלות:

"חודשים היינו מחכים כי הייתה לי רק עובדת אחת, והכול היה מחכה לה בלי הפסקה. הערמה (של הדיווחים) הייתה גדלה וגדלה. זה גרם לכולנו לחץ לא נורמלי... היום הכול מרוכז אצל (העו"סית רכות הדיווחים), אבל עם סדר וארגון והערכה ראשונית מידית של רמת הסיכון. אין כזה דבר שיהיה דיווח... ואף אחד לא יודע מה קורה עם הילד".

- ◆ **הבטחת התייחסות לכל המקרים המדווחים:** הטיפול בכל דיווח מובטח, הודות להקצאת הדיווחים ולהגברת המעקב, גם אם לא הייתה חובת הדיווח. כפי שהעיד אחד המרואיינים: *"לפני זה פקיד סעד היה יכול להגיד לך: 'אין כאן קייס לדיווח' ושהוא לא מעורב. אז זה חוזר לעובד סוציאלי, והעובד הסוציאלי – מה הוא יכול לעשות. זהו, נגמר; כל התהליך נגמר. היום, אין לך קייס, יש לך קייס, אנחנו יושבים על המקרה. יש לנו מנהלת, ראש צוות וגם יושב ראש ועדת החלטה, שאומרים לעובד הסוציאלי, תעשה אחת, שתיים, שלוש, ארבע".*

המשמעות היא שמגוון ילדים זוכים להתייחסות ולא רק מקרי הקצה; כך פחות ילדים "נופלים בין הכיסאות".
- ◆ **הבטחת קבלת המידע ההכרחי והמלא לצורך טיפול מקצועי בדיווחים:** שימוש בכלי אחיד לאיסוף המידע הראשוני מבטיח את קבלת המידע המלא וההכרחי לצורך המשך ההתערבות כאשר המידע מגיע מסודר ומאורגן. כפי שמעידה אחת מראשי הצוותים: *"חלק מהדברים שנעשים היום אצל (המוקדנית), לא היו נעשים על ידי פקידי הסעד כל הזמן הזה. לפעמים הם נכנסו לדיווח בלי שהיה להם את כל המידע או בחרו אולי לא להתערב בדיווח אפילו שהיה להם את המידע. היום, אני חושבת שזה מאפשר להם לעשות שיקול דעת יותר נכון בתכנון ההתערבות ובסדרי עדיפויות".*

נוסף לכך, ריכוז הטיפול בדיווח בידי גורם אחד שזהו תפקידו המוגדר העיקרי מאפשר לאגד את המידע ממקורות מידע שונים. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים: *"אז היא (המוקדנית) כבר תבוא לפקידת הסעד ותגיד לה 'זה הדיווח, זה מה שאומרים בבית הספר, זה מה שאומרים בטיפת חלב'... זה מתחבר לדיווח שהיה לי לפני חצי שנה מטיפת חלב... הקטע של (המוקדנית) לעשות את החיבור שגם (פקידת הסעד) הייתה עושה אותו הרבה פעמים. אבל (המוקדנית) הרבה יותר מרוששת, יותר פנויה למאגרי המידע שלנו".*
- ◆ **תיעוד הדיווחים:** מוקד הדיווח והכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד סעד מבטיחים תיעוד מסודר של הדיווחים והעברת הטיפול בהם בין עובדים. כפי שציינה אחת המנהלות: *"היו מקרים שלא היו רשומים והלכו לאיבוד. (היום) כשכל מקרה מגיע למוקדן, זה לא ילך לאיבוד".*
- ◆ **תחושת שליטה ויעילות בטיפול בדיווחים:** התקן האחיד של איסוף המידע הראשוני ותיעוד הדיווחים יצר תחושת יעילות בעבודת המחלקה כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים שרואיינו: *"...אם קודם היו נערמים על שולחנו של פקיד הסעד דיווחים... היו נעלמים דברים, חלק מהדיווחים מבחינה מספרית לא היו נספרים. (היום) זה מאוד גלוי, זה מאוד על השולחן, זה מאוד נראה לעין. אי אפשר להתעלם מזה. אני לא חושבת שמישהו רוצה להתעלם מזה, אבל בגלל העומס בצורת העבודה שלהם, אפשר היה להתעלם מזה. היה קשה לעקוב אחרי זה, והנתונים לא היו תקינים והכתובות לא היו תקינות, וכל מיני דברים שבלהט הדיווח לא היו אוספים את כל האינפורמציה. אז עכשיו כל האינפורמציה נמצאת, וחוזרים אל המדווחים שוב ושוב... אני רואה בזה ייעול של העבודה".*

◆ **בסיס נתונים לצורכי בקרה, פיקוח ותכנון:** תיעוד הדיווחים וריכוזם מאפשרים ליצור בסיס מידע לצורך בקרה, פיקוח ותהליכי תכנון. כפי שתיארה אחת המנהלות:

"לאחרונה גם קיבלנו במסגרת האגף תגבור של פקיד סעד בעקבות הנתונים האלה, וגם ויסות בתוך המחלקה שאנחנו עושים בעקבות התיעוד והקלדת הנתונים... זה מציף את הצרכים על פני השטח ואנחנו מעבירים את זה להנהלה ולמשרד בהתאם..."

או כפי שתואר על ידי ראש צוות:

"אני חושבת שברמת הנתונים זה השתפר ויכול להיות שבעתיד זה יביא לשיפור בכוח האדם כתוצאה מזה שהנתונים זועקים ומדברים בעד עצמם".

או:

"...המוקד מספק הרבה נתונים שיכולים לעזור לנו בפיתוח משאבים או שינוי משאבים קיימים..." (רכז חוק נוער).

◆ **דיון מקצועי רב משתתפים בדיווח:** כאמור, ברוב המחלקות נערכים דיונים מסודרים של צוות המחלקה בדיווחים כאשר אנשי מקצוע שונים במחלקה ולעתים אף מחוצה לה מעורבים בקבלת ההחלטות לגבי הטיפול בדיווח. פקידות הסעד דיווחו כי קיומו של תהליך קבלת החלטות מוסדר בטרם ההתערבות הטיפולית שיפר את הטיפול בדיווחים ואף את הטיפול במשפחות ובילדים. לדברי אחת מפקידות הסעד:

"אני מרגישה שזה גם יותר מקצועי לעבוד ככה, שאתה באמת עושה איזשהו סיעור מוחין כשאתה מקבל דיווח, אתה באמת יושב וחושב איך נכון באמת להיכנס למקרה הזה ומתי כן להגיש תלונה ומתי לא להגיש תלונה, ומתי להזמין את ההורים ומה בדיוק להגיד להם ומה... זה הרבה יותר מקצועי ככה".

◆ **הגברת מעורבותו של ראש הצוות:** בחלק מהמחלקות עלתה מעורבותם של ראשי הצוותים בטיפול בדיווחים. ראש הצוות מודע לדיווחים שבהם מטפלים אנשי הצוות שלו, הוא מעורב בחלוקת התפקידים בין פקידת הסעד לעובד המשפחה ועוקב אחר המשך הטיפול בדיווח. חשוב לציין, כי גם בעבר נדרש לפעול על פי הסטנדרטים המקצועיים הללו, אך, בשל העדר זמן, התקשו ראשי הצוות והעובדים לדון יחד במקרים, לעקוב אחר הטיפול השוטף ולהתעדכן. עצם מיסוד הישיבות ונוהלי העבודה אפשר להגדיל את מעורבותו של ראש הצוות. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים שרואינה:

"... זה שזה עובר דרכי מעלה את רמת האחריות שלי, את רמת המעורבות שלי, את תחושת האחריות שלי לגבי המקרים שחלקם קודם הגיעו ישר לפקיד הסעד ולא הייתי יודעת עליהם, אלא אם כן העובד היה מעורב..."

בעקבות הגברת מעורבותו של ראש הצוות חשו פקידות הסעד שהאחריות לטיפול במקרים הקשים והמורכבים אינה מוטלת באופן בלבדי על כתפיהן. כפי שתיארה אחת מהן:

"האחריות היא לא רק עליי, יש ראש צוות שמיד מכניס עובד סוציאלי. ויש איזשהו מעקב מסודר. דברים לא נשארים רק אצלי ויש חשיבה משותפת. לי זה הרבה יותר נוח".

הסדרת העבודה המשותפת וחלוקת התפקידים בין פקיד הסעד לעובד המשפחה

כאמור, אחד האתגרים בעבודתן של פקידות הסעד היה העבודה המשותפת עם עובדי המשפחה. מוקד הדיווח לא נועד לתת מענה לאתגר זה, אך בפועל, הטמעתו וביסוס נוהלי העבודה תרמו להסדרת יחסי העבודה ולחלוקת התפקידים בין עובדים אלו.

אחד מגורמי המתח בין פקידי הסעד ועובדי המשפחה היה על העברת הדיווחים על מקרים מוכרים לפקידות הסעד. במחלקות שבהן עובדות כמה פקידות סעד, לא תמיד היה ברור לעובד הסוציאלי למי עליו להעביר את הדיווח, והוא מצא עצמו "רודף" אחרי פקידות סעד שונות. עכשיו מתחים מסוג זה נמנעים. כפי שהסבירה אחת המנהלות:

"קודם כל זה הסיר את הבלבול, למי לפנות, פקיד סעד, כל המריבות האלה - זה שייך לי, לא שייך לי".

הגברת מעורבותו של ראש הצוות בהדרכה ובפיקוח קידמה את שיתוף הפעולה בין העובדים; הוא האחראי על חלוקת התפקידים ועל צורת העבודה המשותפת. כפי שעלה מדברי אחת מפקידות הסעד שרואיינו:

"ראש הצוות הרבה יותר מעורב. זה לא שאני אמרתי לה זה מה שאת צריכה לעשות ואני מבקשת... ראש הצוות פנתה אליה... זה יותר מסודר".

השימוש בכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד הסעד הבהיר מתי דיווח מצריך את התערבותו של פקיד הסעד ומתי עובד משפחה יכול לטפל בו בעצמו. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"אני חושבת שגם הראש שלי יותר מסתכל גם על חלוקת התפקידים ואיפה פקיד הסעד חייב להתערב, איפה לא. איפה צריכה להיות עבודה באמת משותפת בין פקיד הסעד לעו"ס".

קיומו של מוקד הדיווח יצר מנגנון ברור יותר של חלוקת התפקידים בין פקיד הסעד לעובד משפחה גם אל מול הגורמים האחרים בקהילה. כפי שציינה אחת מפקידות הסעד:

"בעבר, הכול היה ישירות לפקיד הסעד. היום עשינו כבר סדר. יש עובדת (מוקדנית) ויש לפנות אליה. לא לפנות לפקיד הסעד, (ולשאול) האם הוצאת צו או לא. הם לא אמורים לדעת האם הוצא צו או לא. יש עובדת שמנהלת את הטיפול, תפנו אליה, היא תיתן לכם את כל האינפורמציה".

העצמת עובד המשפחה

אחד מתוצרי הלוואי של הסדרת העבודה המשותפת בטיפול בדיווחים ובטיפול במשפחות הוא העצמת עובד המשפחה גם בטיפול בילדים בסיכון. ניתוב הדיווחים והעברת הטיפול בילדים בסיכון גם לעובדי המשפחה החזירו להם את הסמכות ואת האחריות וחיזקו את תחושת יכולתם המקצועית.

5.1.3 תוצאות ברמת הקשר עם הקהילה

שיפור התקשורת עם גורמים בקהילה (כתובת להעברת דיווח ומתן משוב)

הפעלת המוקד והטמעת נוהלי העבודה שיפרו באופן משמעותי את מערכת היחסים המקצועית בין המחלקה לבין גורמים בקהילה. ראשית, לגורמים המקצועיים יש כתובת אחת זמינה ונגישה להעברת הדיווחים. כפי שציינה אחת מרכזות חוק נוער:

"הוא (המדווח) אמר 'מבחינתי (המוקדנית) היא הפרח בשדה קוצים. הצוות זה קוצים והיא הפרח. אז אני אמשיך לפנות לפרח בשדה קוצים'. יש כתובת, היא תמיד עונה, היא תמיד נחמדה, היא תמיד זמינה. העובדים האחרים לא תמיד נמצאים, לא תמיד זמינים ולפעמים גם אומרים לו 'אדוני התקשרת אתמול ושלשום, אתה יודע שזה בטיפולי'. היא לא. היא מקשיבה לו, היא רושמת..."

או כפי שתיאר אחד מרכזי חוק נוער:

"המוקד תפס מקום מאוד מרכזי בקהילה החיצונית. אנחנו מקבלים הרבה מאוד מחמאות על הטיפול של המוקד. מבחינתם, יש מישהו מרכזי שמקבל את הפנייה שלהם... בעבר הם היו צריכים להסתובב בתוך המחלקה, לחפש מי פקיד הסעד, מי ראש הצוות, למי שייך המקרה; היה קושי מאוד גדול בעבודה. כרגע במצב הנתון יש להם כתובת אחת ברורה שהם פונים אליה, והם יודעים גם שיהיה מענה מיד"י."

שנית, יש גורם שאחראי על מתן משוב למדווחים. על פי דולב ואחרים (2008) אנשי מקצוע משירותים שונים התלוננו, שפקידות הסעד ממעטות במתן משוב לגורמים שדיווחו על ילדים. הדבר גורם לתסכול ולכעס ולחוסר רצון לדווח לפקידות הסעד. מתוך הראיונות עולה כי בעקבות הקמת המוקד יש שינוי גם בתחום זה. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד:

"גם בתחום של החזרת דיווחים, פידבקים לגורמים שמדווחים, זה עוד פונקציה שנמצאת אצל המוקדן... שהרבה פעמים לפני כן פקידי סעד לא תמיד מצאו זמן להחזיר אינפורמציה-היזון חוזר לגורמים המדווחים... היום כשזה נמצא אצל המוקדנית, היא יודעת מתי התקבל הדיווח ומתי הופנה לפקיד סעד. היא יכולה גם לבוא לפקיד סעד לקבל היזון חוזר ולהעביר את זה הלאה. זה שומר על יחסי אנוש טובים גם עם המדווחים עצמם."

נקודה חשובה בנושא זה היא חשיבות קיומו של המוקד במועצות אזוריות. שם פקידי הסעד ניידים יותר ואינם נמצאים במחלקה באופן קבוע ועל כן קשה להעביר להם דיווחים. קיומו של המוקד מאפשר קבלת דיווחים באופן שוטף, זמינות ונגישות לכל פונה. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד המחוזיות:

"במועצה אזורית, פקיד הסעד לא נמצא הרבה במחלקה, בניגוד לפקידי סעד ביישוב עירוני, והם הרבה בנסיעות, הם הרבה על הכבישים. ולכן הנושא של המוקדן, שיקבל את הפנייה והוא שם, זה ממש היה כורח המציאות ולכן תפס נפח מאוד רציני..."

שיפור התדמית הציבורית של המחלקה לשירותים חברתיים

מתוך הראיונות עלה כי השינוי בצורת העבודה במחלקה חיזק את האמון בעבודת המחלקה ושיפר את התדמית הציבורית שלה. כפי שהסבירה מנהלת אחת המחלקות:

"סדר, ארגון ושקיפות של נתונים לאנשי מקצוע שצריך, זה בסיס לאמון וגם אמינות".

עלייה במספר הדיווחים

מתוך הראיונות עלה כי בעקבות הפעלת המוקד עלה מספר הדיווחים. עבודת ההסברה שנעשתה בקהילה, קיומה של כתובת זמינה וידידותית, ומתן משוב על קבלת הדיווח היו הגורמים שצוינו כמסבירים את השינוי. כפי שציין אחד מרכזי חוק נוער:

"יודעים שיש כתובת מסודרת ולא נרתעים אם בעבר היו חושבים פעמיים לדבר עם פקיד הסעד עצמו, היום יותר קל למדווחים לדווח ולדעת שיש מישהו, לא דווקא פקיד סעד... זה פחות מאיים על המדווחים עצמם...".

היו מרואיינים שטענו שיייתכן שלמעשה, מספר הדיווחים לא עלה, אלא שהתיעוד השתכלל ונעשה מדויק יותר.

5.2 השפעת הפעלת מודל העבודה המשותף של פקידות הסעד ועובדי המשפחה

כאמור, מודל העבודה המשותף של פקידות הסעד ושל עובדי המשפחה הופץ במחלקות באופן לא פורמלי, במחלקות אחדות הוא הוטמע בצורה מסודרת ובאחדות לא. עם זאת, נראה כי מסר העבודה המשותפת על פי המודל קיים ברוב המחלקות. בחלק זה נתאר את אופן הטמעתו ואת השפעתו.

חידוד הגדרות התפקיד של עובדים שונים במחלקה

הטמעתו של מודל העבודה של פקידות הסעד עם עובדי המשפחה חידדה את הגדרות התפקיד של כל הגורמים המעורבים – פקידות סעד, עובדי משפחה, ראשי צוותים ופקידות סעד עירוניות ומחוזיות. במקומות שבהם לא עבדו לפי המודל השינוי הורגש ביתר שאת, אולם גם במקומות שבהם עבדו באופן לא פורמלי בדרך זו, הודות להטמעת המודל העבודה על פי המודל נעשתה פורמלית. כפי שציינה אחת מראשי הצוות:

"... יכול להיות שזה חידד, מי עושה מה, מה הגבולות של כל אחד...".

ייעול העבודה במחלקה

מתוך הראיונות עלה כי מודל העבודה המשותפת והטמעתו ייעלו את העבודה הודות להבהרת התפקידים במחלקה. כפי שתיאר אחד מרכזי חוק נוער:

"פתאום ראשי הצוותים האחרים, שעד עכשיו התנגדו, פתאום ראו שאפשר לעבוד ככה, ואפילו קיבלו פידבק מהצוותים האחרים שהעבודה זורמת מאוד יפה, העבודה נעשית טוב ובצורה מאוד יעילה ואין צורך להישאר במודל הקודם, שאני עובדת ישירות מול פקיד הסעד, אלא ראש הצוות עובד מול פקיד הסעד, ואם יש שאלות קוראים לי, צריך הדרכות

משותפות אני נכנסת, אבל אני לא במקום ראש הצוות. נכון להיום זה מוטמע בכל הצוותים וזה עובד מאוד יפה".

חלוקה באחריות על המקרים

מתוך הראיונות עולה כי הגדרת התפקידים והעבודה המשותפת הקלו על פקידות הסעד שחשו שיש להם שותף באחריות על המקרה. נוסף לכך, האחריות לשילובם של עובדי המשפחה בשעת הצורך הוסרה מפקידת הסעד והועברה לראש הצוות. כפי שהסבירה אחת מפקידות הסעד:

"... אני מאוד שמחה שהאחריות עכשיו מחולקת, ביני לבין ראש צוות... ראש צוות לוקחת על זה אחריות קודם כול, ודגש על אחריות שלה קודם כול כראש צוות. לי זה מאוד עוזר בעבודה. ואם אנחנו צריכים עכשיו לערב עו"ס משפחה, היא מכניסה את עו"ס המשפחה לעניין, ולא אני... והיו עם זה בעיות כי עו"ס משפחה הוא לא מודרך שלי, ואני הייתי צריכה לנהל אותו, וזה לא נכון כי היא המנהלת...".

קבלת הדרכה מראש צוות

מתוך הראיונות עולה כי הטמעת המודל נתנה לפקידות הסעד אפשרות לקבל יותר הדרכה מראש הצוות:

"...גם לגבי הדרכות למשל זה מאוד השתנה. פעם הדרכה שלי הייתה מול פקידת סעד עירונית, דיברנו אתה, רק במקרים מאוד מסוימים היינו מכניסים להדרכה ראש צוות".

6. "מגן" - אתגרים וסוגיות

מאחר ש"מגן" היא תכנית ניסיונית נשאלת השאלה עד כמה ניתן ליישם את השינויים שהיא מקדמת והאם ניתן להפיצה בכלל המערכת. פרק זה יעסוק בסוגיות ובאתגרים שעלו במהלך יישום התכנית ובחינת תוצאותיה; נושאים שיש לייחד להם תשומת לב כאשר עוברים מתכנית ניסיונית להפצה ארצית.

6.1 האתגרים והסוגיות

פיתוח מודל של "מגן" עבור המחלקות הקטנות

שש המחלקות הקטנות שהיו שותפות לתכנית לא הצליחו למעשה להקים מוקד לקבלת הדיווחים וכיום הן אינן שותפות בתכנית. ברור כי המודל הקיים אינו מתאים למחלקות אלו בשל המבנה הארגוני שלהן ובשל מספר הדיווחים המופנה אליהן. גם הנהלים לעבודה משותפת לא תמיד מתאימים במחלקות אלו, שבהן יש מעט אנשי מקצוע והתפקידים בהן נעשים על ידי אותם אנשים. כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד במחלקות הקטנות:

" [צוחקת] אין לנו... אני לא יכולה להגיד שיש לנו ממש מוקד. זאת אומרת, יש לנו פה מזכירה עד 16:30 כל יום, שאם היא מקבלת הודעה, אז היא מדווחת לי מיד. היא אפילו אומרת לאנשים להתקשר אליי בשעות אחר הצהריים והערב; אנשים יש להם את הנייד שלי, זה מפורסם באתר של המועצה, וכל מי שרוצה יכול להתקשר אליי. ככה זה עובד... אני

מקבלת את הדיווחים ואני מטפלת בהם, זה לא מועבר למישהו אחר... אני יודעת שהתכנית הייתה אמורה לתת מענה לזה, שהכול זורקים על פקיד סעד לחוק נוער, אבל אני לא הרגשתי את זה פה אף פעם, יש לנו פה באמת מחלקה טובה, אני בקשר הדוק עם מנהלת המחלקה, אף פעם לא לקחתי את האחריות לבד על עצמי, תמיד התחלקתי אתה. לא הרגשתי שבאמת יש משהו לא פייר, או שיש משהו לא הגון מבחינת המטלות שנופלות דווקא עליי. מה עוד, שגם אין לנו הרבה מקרים, יחסית למקומות אחרים".

מחסור בתשתית פיזית ומחשוב לצורך היישום

לצורך הקמת המוקד דרושה תשתית פיזית מסוימת (עמדה למוקדנית, קו טלפון ייעודי למוקד, מחשב למוקדנית וכו') ולא בכל המחלקות היא קיימת. נוסף לכך, נראה כי העיכוב בפיתוח התוכנה לקבלת הדיווחים וניתוחם מסרבל את מילוי הכלי, ולעתים קרובות, בשל הרצון לחסוך בדפים, רק המוקדן רואה את הדיווח המלא, ופקידת הסעד מעודכנת בפרטים בעל פה. בהיעדר תוכנה, חלק מהמחלקות פיתחו מגוון דרכי מעקב (לדוגמה, גיליונות אקסל). עם זאת, אפשרות המעקב ויכולת התכנון על פי נתונים עדיין מוגבלות וקשה להצליב מידע בין הדיווחים. ברוב המקומות אין חיבור ישיר למאגרי המידע העירוניים. ההפניה לחיפוש מידע נעשית באופן טלפוני והיא תלויה ברצונם של העובדים באגפי העירייה השונים.

תקצוב תפקיד המוקדן

ארבע מחלקות קיבלו תקציב מיוחד לגיוס מוקדן. השאר גייסו מוקדן ומימנו את עבודתו מתקציב המחלקה או מינו גורם מתוך המחלקה. מתוך הראיונות עלה כי במחלקות שבהן המוקדן לא תוקצב על ידי משרד הרווחה התעוררו קשיים רבים. כפי שציינה אחת מפקידות הסעד:

"...היה ניסיון למנות מוקדן מתוך המחלקה... הוא לא עו"ס... כשהוא שמע שאין תגמול כספי, מבחינת שעות נוספות, הוא הפסיק".

או כפי שתיארה רכזת חוק נוער:

"יש בעיה מאוד מרכזית שזה כמובן התקצוב. נכון להיום מנהלת האגף שלנו מממנת את זה, וזה עלות מאוד גבוהה, להערכתנו משהו כמו 80,000 ש"ח בשנה, אבל היא לקחה את זה לתקופה קצרה, לשנה-שנתיים, עד שהתכנית תוטמע בכל הארץ והמשרד יממן את זה. אני לא יודעת מה יקרה אם המשרד לא ייקח את זה על עצמו, ולא יתקצב את זה, אני לא יכולה לראות איך סוגרים אצלנו היום את העניין. זה יהיה חזרה אחורה, רגרסיה מאוד קשה, זה יפגע בטיפול במקרים, זה יפגע בגורמים המדווחים אלינו, וזה יהיה חבל מאוד".

פיתוח תפקידו של המוקדן והגדרתו

אחד הנושאים שאיננו ברור במלואו הוא הגדרת תפקידו של המוקדן וסמכותו. מתוך הראיונות עולה כי הגדרת אחריותו של המוקדן שאיננו עובד סוציאלי אינה ברורה למוקדנים. כפי שציינה אחת המנהלות:

"...אז היא ממשיכה ללוות את אותה נערה עד שהיא מגיעה לאיזושהי מסגרת, זה לא בתחום אחריותה. היא ראש גדול... וצריך לעזור לה להיות יותר אסרטיבית ולהעביר לממונים את הטיפול במקרה, ולא שהיא תטפל...".

או כפי שתיארה אחת מפקידות הסעד :

"... צריך להבהיר לה (למוקדנית) שזה משהו מעבר, למשל לא לעשות שיחות טיפוליות עם פונים, לא להתחיל טיפול".

גבולות האחריות של המוקדן לא תמיד ברורים גם לעובדי המחלקה. כפי שתיאר רכז חוק נוער :
"מבחינתי ברגע שדיווח עבר מהמוקד לצוות, הצוות צריך להמשיך בטיפול אין להחזיר את זה בחזרה למוקד להגיד : 'תאספי לי עוד אינפורמציה, תצרי קשר עם הפונה, תצרי קשר עם בית הספר'; זה לא תפקיד של המוקד, זה תפקיד של הצוות ברגע שהוא מקבל דיווח, אבל לצערי זה עוד קיים".

קושי נוסף העולה בהקשר זה קשור לאחת המשימות המוטלות על המוקדן. במוקד הדיווח מתבצע גם מעקב אחר הטיפול בדיווחים. המעקב אחרי הטיפול בדיווחים מחייב את המוקדן לפנות לעובדי המחלקה ולבדוק אתם את הטיפול בדיווחים. יש למשימה זו המוטלת על המוקדן גוון של בקרה ופיקוח ללא מתן סמכויות מעין אלו למוקדן. כפי שתיארה אחת המוקדניות (שהיא עובדת סוציאלית):

"לאסוף את הדיווחים ולעקוב אחריהם, זה לא קל, בגלל שזה מול העובדות שמקבילות אליי, ואני קצת עוברת לעמדה של פיקוח שלא נוח לי אתה".

או כפי שציינה רכזת חוק נוער בהתייחסותה למוקדנית שהיא עובדת סמך :

"היא לא יכולה לתת הנחיות לצוות, להגיד : 'הפניתי אליכם כבר לפני ארבעה ימים, הפונה מנדנד, אני מאוד מבקשת שתקבלו'. אין לה את הסמכות לעשות את זה".

מוקדן - עובד סוציאלי או עובד סמך-מקצועי?

אחת הסוגיות בנוגע לתפקיד המוקדן הייתה "האם המוקדן צריך להיות עובד סוציאלי או עובד סמך-מקצועי"? הדעות לגבי סוגיה זו לא היו חד-משמעיות. היתרונות של מינוי עובד סוציאלי לתפקיד המוקדן ברורים : הכרת הנושא, יכולת זיהוי ואבחון, רגישות ואמפתיה למדווחים, יכולת להיות שותף מלא לדיונים המקצועיים ולתהליך קבלת ההחלטות בנוגע להתערבות הראשונית והטיפול בדיווחים ועוד. ואכן, עם זאת, רבים ציינו את החסרונות :

"אני חושב שאם עובד סוציאלי היה מוקדן, תמיד הוא היה מחפש משהו יותר טוב מזה, והוא היה מחפש להיות איש טיפול וכדומה" (רכז חוק נוער).

ואף יותר מכך, רכז חוק נוער ציין שהעובדה שהמוקדנית אינה עובדת סוציאלית יש בה יתרון :

"...יש לנו עובדת נהדרת, ראש גדול, מאוד אחראית, יש בה משהו אמפתי ומכיל... היא גם לא מאיימת על העובדים הסוציאליים. יכול להיות שאם הייתה יושבת פה עובדת סוציאלית והיא הייתה אומרת : 'יש מקרה, אני מעבירה לכם ותתייחסו, ותעשו כך וכך', יכול להיות שהיו אומרים לה : 'מי את שתגידי לנו'... יש בזה משהו מאיים... היא מעבירה להם את האינפורמציה, אז הם יותר נענים ולא נכנסים לאיזושהי תחרותיות...".

נוסף לכך, תפקיד המוקדן דורש עבודה אדמיניסטרטיבית המקשה על מוקדן שהוא עובד סוציאלי, ועלה החשש שעבודה מעין זו תוביל לשחיקה. כפי שתיארה אחת המוקדניות :

"... זה דורש המון 'טופסיאדה', המון במחשב ובירור של נתונים. מאחר ואני עובדת סוציאלית, מאוד קשה לי להישאב חזרה לכל ה... לפקסס מידע, לקבל מידע, משהו מאוד של נתונים ופחות של אנשים...".

ולבסוף, מוקדן שהוא עובד סוציאלי יהיה פחות פנוי מעובד סמך-מקצועי שזהו תפקידו הבלעדי, והוא נמצא במוקד כל הזמן.

הכשרת המוקדן ומתן תמיכה

המוקדנים השתתפו בקורס הכשרה לקראת תפקידם. הם שיבחו את תוכני הקורס ואת המרצים. עם זאת, הם ציינו את הקושי שנבע מהרכב המשתתפים ההטרוגני בקורס (עובדות סוציאליות ועובדות סמך, עובדות ותיקות מתוך המערכת ועובדות חדשות). יש צורך להתייחס להרכב המשתתפים בהבניית קורסי הכשרה בהמשך. כמו כן, היו שטענו שיש צורך במתן הכשרה למוקדנים כדי שהם יבצעו את ניתוח הנתונים הנאספים במוקדי הדיווח או כדי שתפותח תוכנה לניתוח נתונים אלה.

נוסף לכך, מתוך הראיונות עלה שיש צורך במתן תמיכה שוטפת למוקדנים. אפשרות אחת היא הקמת קבוצות תמיכה למוקדנים שתאפשר למידה והפריה הדדית ומקום לוונטילציה רגשית. כפי שטען רכז חוק נוער:

"...צריך לעשות איזושהי קבוצה למוקדנים. ואיזושהו רענון והשתלמות, ואיזושהו החלפת דעות, ואיך זה עובד אצלך ואיך זה עובד אצלי, ומה פיתחתי במגדל העמק ומה פיתחתי בנצרת. שתהיה להם קבוצת התייחסות, זה מאוד יעזור".

שימוש אחיד בכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד סעד ככלי לקבלת החלטות

מוקדנים ומרואיינים אחרים בחלק מהמקומות ציינו כי הכלי לבחינת מידת דחיפותו של הדיווח משמש כאינדיקציה לקבלת ההחלטות שלהם, אך הם אינם מתייחסים אליו ככלי הקובע באופן בלעדי את תעודף הטיפול ואת משך הזמן המרבי עד הטיפול הראשוני בדיווח. נראה שהיה צורך בהבהרת הציפיות מהכלי, שיקול דעת של בעלי התפקידים השונים והשימוש היעיל בכלי ולהטמיע זאת במחלקות. כפי שתיארה אחת מראשי הצוותים:

"אני מסתכלת על מה שיצא בטופס הערכה ומפעילה שיקול דעת נוסף. אני לא מסתכלת על השורה התחתונה של הטופס, כי הרבה פעמים יש נתונים מתערבים שמשבשים את ההכרעה של הטופס הזה... אני חושבת שחייב להיות שילוב. אי אפשר לקחת לנו את השיקול דעת, ובאמת כל מקרה לגופו... אי אפשר להוציא את הממד האנושי והמקצועי מהסיפור הזה של טיפול בילדים. אבל חייבת להיות סטנדרטיזציה, חייבים להיות סטנדרטים שאנחנו נישר אותם קו".

הטמעה מלאה של נוהלי העבודה במוקדי הדיווח

נראה כי נוהלי העבודה במוקד הדיווח לא עדיין הוטמעו במלואם בכל המחלקות:

- ◆ בחלק מהמחלקות הדיווחים מתוך המחלקה לא תמיד מועברים למוקדן או מועברים שלא על גבי הכלי לבחינת מידת הדחיפות להתערבות פקיד הסעד. הסיבה לכך היא החשש שעובדים לא ימלאו

את הטופס כראוי כיוון שלא עברו הכשרה או שהם יירתעו ממילוי של טופס ארוך. כפי שסיפרה אחת המוקדניות :

"הם (העובדים הסוציאליים במחלקה) לא תמיד אפילו מעבירים לי, זאת הבעיה. אנחנו מנסים כל הזמן לדאוג לזה שבאמת יעבירו בצורה מסודרת... לא כל הדיווחים מובאים לידיעתי... מה שמגיע למחלקה מגורמי חוץ, אם המשפחה לא מוכרת, מגיע אליי... אם המשפחה מוכרת ואנחנו מדברים על גורם שידוע שהיא מוכרת ומכיר את העובד הסוציאלי, פונה ישירות לעובד".

◆ בחלק מהמקומות העובדים אינם מחזירים למוקד את טופס המשוב על הדיווחים שהועברו אליהם. כפי שהסבירה אחת מפקידות הסעד המחוזיות :

"לקח קצת זמן (למוקדן) לאסוף את זה, כי המעקב הוא מפורז בצוותים, ואז אין פידבק. אבל בכל זאת, לקח לה חודשים; אבל הייתה אפשרות לעשות את זה, אם מישהו היה יושב עליה על הגרון..."

חוסר אחידות במתן משוב למדווח. על פי נוהלי העבודה יש להחזיר משוב לכל מדווח על קבלת הדיווח בחתימת פקיד הסעד. כאמור, מתוך ניתוח 156 דיווחים שהגיעו למוקדים בחודש אחד במהלך 2010 עלה כי רק לגבי מעט יותר משליש מהדיווחים ניתן משוב למדווח. נראה שיש צורך להבהיר את נוהלי העבודה שוב ולהטמיעם במחלקות.

ההתנגדות לשינוי בתפקיד ראש הצוות בנושא חוק נוער

אחת התוצאות של הקמת מוקד הדיווח, כפי שתואר לעיל, הייתה שכל הדיווחים עוברים דרך ראשי הצוותים ותפקידם בהדרכות בנושא הפעלת חוק נוער הורחב. השינוי בהגדרת התפקיד בנוגע לחוק נוער עורר התנגדות הן מצד חלק מראשי הצוותים והן מצד חלק מפקידות הסעד, כפי שתיארה אחת מרכזות חוק נוער :

"אני חייבת להגיד שהיה קושי והייתה התנגדות של הצוותים לקבל את הדיווחים ישירות לראש הצוות... ראשי הצוותים לא היו רגילים לזה וזה היה קצת קשה, כל האחריות עברה אליהם, זה היה יושב אצלם על השולחן... חלק מראשי הצוותים שאלו גם את השאלות - האם זה האחריות שלהם, לקבל את הדיווחים על ילדים בסיכון? או שזאת אחריות של פקיד הסעד".

בחלק מהמקומות דווח שפקידי הסעד עדיין מעדיפים לקבל הדרכה מפקידי הסעד המחוזיים או העירוניים ופחות סומכים על הדרכת ראשי הצוותים. כפי שתיארה אחת מראשי הצוות :

"...למרות שהדברים די ברורים, אני אומרת צריך לעשות כך וכך כרגע... הוא (פקיד סעד) אומר אני רוצה לדבר עם (פקידת סעד עירונית), הוא לא סומך עליי מספיק, הוא רוצה לקבל את האישור הסופי מפקידת הסעד העירונית..."

נוסף לכך, השינוי בתפקידו של ראש הצוות שינה גם את דרך עבודתו של פקיד הסעד, שכעת נאלץ לעבוד תחת שני אחראים שלא תמיד הם תמימי דעים לגבי הפעולה שיש לנקוט. כפי שהסבירה אחת מראשי הצוות:

"...לפקיד סעד יש עכשיו שני בוסים על הראש, הוא מדווח פעמיים גם למרכז שלו וגם לראש צוות..."

יישום נוהל העבודה המשותפת עם עובד המשפחה

יש מחלקות שבהן נעשתה הטמעה של כללי העבודה המשותפת. עם זאת, יש קושי ביישום המודל המלא, בשל מחסור בעובדים במחלקה, ויש קושי של פקידי הסעד להעביר אחריות לעובדי המשפחה מתוך חשש מטיב העבודה בתנאי העומס הקשים. כפי שהסביר רכז חוק נוער:

"... בעיקרון פקידי סעד, מן הסתם, היו רוצים שעובדים סוציאליים יעשו יותר. אבל מעצם הגדרת התפקיד, הרבה פעמים, פקיד הסעד מרגיש יותר מחויב ויותר לחוץ, ויותר רוצה שדברים ייפתרו. ופחד שאם העובד הסוציאלי לא יעשה את זה בצורה כמו שצריך, אז בסוף הוא יאכל אותה, והוא יצטרך להמשיך מנקודה כזאת שכבר הייתה איזושהי פשלה. אז זה מורכב... ולא מספיק שיש הגדרת תפקיד ומי צריך לעשות מה, זה הרבה מעבר לזה... הבעיה הבסיסית פה... שחסרים פה חמישה תקנים של עובדים סוציאליים. אז גם קשה לך לבוא בדרישות מוקפדות, כולל הכנות של ועדות החלטה, לעובדים סוציאליים שאין להם זמן לנשום... יש פה לחץ בלתי נסבל. הדבר הבסיסי כדי לנהל דברים לפי מודלים ואידאלים או דברים אופטימליים ומקסימליים, צריך גם שתהיה את התשתית. ברגע שאין לך את התשתית של העובדים, אתה מתחיל לוותר על כל מיני דברים..."

הטמעת התכנית על כלל רכיביה: פרויקטור במימון "אשלים" השתתף הן בפיתוח התכנית והן בליווי יישומה והטמעתה במחלקות. כשנה וחצי לאחר הפעלת התכנית הוא סיים את תפקידו. מתוך הראיונות עם גורמים שונים עלה כי לאחר סיום תפקידו נראה היה שבחלק מהמחלקות היה קושי בהמשך הטמעת רכיבי התכנית. יש לחשוב על ליווי מתאים למחלקות בהמשך קידום התכנית והטמעתה ברמה הארצית.

6.2 אתגרים נוספים העומדים בפני מערכת הגנת הילד

עומס על פקיד סעד ועו"ס משפחה

מתוך הראיונות עולה כי המוקד שיפר וייעל את העבודה ונתן מענה לצרכים מסוימים בטיפול הראשוני בדיווח, אולם עדיין, למרות השיפור, העובדים חווים מעמסה בטיפול במקרים כפי שתיארה מנהלת מחלקה:

"אז נכון שבשלב הראשוני של העברת הדיווח יש התייחסות ומענה, אבל העומס על עו"ס המשפחה נשאר, ועד שלא יקרה שינוי בזה, אני מקווה מאוד שלא נפספס..."

או כפי שתיארה אחת מראשי הצוות :

"... המוקדנית עושה "אינטייק" לדיווחים האלה, ומארגנת אותם ומסדרת והם נספרים ומכומתים, אבל אחר כך מישהו צריך להתערב ולהמשיך את ההתערבות, המעקב, ולא תמיד זה נעשה..."

מוגנות קהילתית

אחת ממטרות "מגן" בטווח הארוך הייתה שיפור מוגנותם של הילדים בקהילה, בין השאר, על ידי שילוב ושיתוף פעולה מלא בין כל הגורמים המטפלים בילדים בתוך מערכת הרווחה ובמערכות האחרות בקהילה. אולם עדיין לא גובשה תפיסת עולם וטרם נוסחה ההגדרה ורכיביה של המוגנות הקהילתית. למרות זאת, המרואיינים השונים דיברו על המוגנות הקהילתית והדעות לגבי השגת מטרה זו היו חלוקות. היו שטענו שרמת המוגנות הקהילתית עלתה בשל העלייה במספר הדיווחים מהקהילה והודות לטיפול בדיווחים הללו. כפי שטען פקיד סעד :

"עצם העובדה שיש יותר דיווחים, זה אומר שיש יותר מודעות. יש יותר דיווחים, אז יש יותר התייחסות שלנו לדיווחים, אז כנראה שכן. כי אם אנשים יותר מדווחים זה יוצא שיותר דיווחים מגנים על ילדים, מאיזושהי בחינה..."

מצד אחר, היו מרואיינים שאמרו שהרכיבים החסרים ליצירת מוגנות בקהילה הם היכולת להפעיל תכניות מניעה והיכולת לטפל בילדים, שאותרו כזקוקים להגנה ולטיפול, ולספק להם מגוון מענים בקהילה. כפי שציינה אחת מראשי הצוות :

"לא בטוח (ש'מגן' תרמה להעלאת המוגנות של הילדים בקהילה). כי זה לא מספיק להיות מופר ברווחה, כי צריך גם לטפל... הרישום נעשה... זה נרשם בכמה מקומות, זה לא שאיזה פקידה קיבלה דיווח ושכחה להעביר אותו. אבל אני חושבת שהגורם המדווח היום, בטוח שהוא דיווח וידוע שהוא דיווח ומצפה לטיפול, ואם הוא לא רואה את הטיפול בשטח הוא מאוד כועס וגם תובע התערבויות וזה גם חוזר אלינו : 'מה עשיתם, דיווחנו לכם'. את מספר עובדי המשפחה ופקידי הסעד זה לא הגדיל..."

או כפי שציינה פקידת סעד מחוזית :

"... אם אנחנו רוצים באמת לדבר על מוגנות, זה מצריך עבודה אחרת. וזה שני דברים כאילו קשורים אבל נפרדים, זה אסטרטגיות שונות, זה לא קשור לחירום בהכרח. זה גם קשור לחירום אבל לא רק, ואם אנחנו עושים את זה רק בחירום אז אנחנו מפסידים, מפספסים..."

6.3 השלכות הלמידה מתכנית המגן על רפורמות ויזמות בתחום רווחת הילד

לסוגיות ולאתגרים שעלו במהלך יישום התכנית ושהוצגו לעיל יש חשיבות רבה גם ליישום רפורמות ויזמות נוספות העומדות על סדר היום במערכת רווחת הילד בישראל :

א. הפעלתה של תכנית האיתור וההגנה הכלל-ממשלתית. תכנית זו מתבססת על דוח הוועדה הבין-משרדית לאיתור ילדים ולהגנתם ; אחת מהמלצותיה הייתה הקמת מוקדי דיווח שאליהם יגיעו

גם דיווחים על ילדים במסגרת חוק חובת הדיווח (דוח הוועדה הבין-משרדית, איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה, פברואר 2010). ביישום תכנית זו יש לשים לב לממצאי המחקר הנוכחי לגבי הקמת מוקדי הדיווח ביישובים ולגבי הסוגיות והאתגרים שעלו עם הפעלתם.

ב. יישומה של רפורמת עו"ס משפחה. רפורמה זו מיועדת להסדיר את חלוקת העבודה בין עובדים במחלקות לשירותים חברתיים ואת שיתוף הפעולה ביניהם. עיקרה הגדרת תפקידו של עו"ס משפחה, כמי שיקבל עליו את האחריות להתייחסות לצורכי המשפחה כמכלול, תוך חלוקת האחריות עם בעלי תפקידים אחרים במערכת הרווחה (פאס וכהן נבות, עומד להתפרסם). מתכנית "מגן" ומהערכתה ניתן ללמוד על חשיבותה של הגדרה ברורה של תפקידי העובדים; של חלוקת עבודה ברורה; של השותפות בין פקידי הסעד ועובדי המשפחה ועל חשיבותו של ראש הצוות בניתוב המקרים ובניהול מצבים לא ברורים בחלוקת העבודה, כמו גם על דרכי יישום הרפורמה והטמעתה.

ג. היוזמה לפיתוח תפקידים לעובדים הסמך-מקצועיים במחלקות לשירותים חברתיים. ב"מגן" הופעל מוקד דיווחים, בין השאר, באמצעות עובדים סמך מקצועיים. מההערכה עולה כי בסך הכול הניסיון עלה יפה, אם כי נמצא שיש לתת מענה לסוגיות ולאתגרים שעלו בתכנית בהקשר זה בהמשך פיתוח תפקידים לעובדים סמך מקצועיים, למשל, הגדרה ברורה של התפקיד ושל הסמכויות; מתן הכשרה, ליווי והדרכה שוטפת.

ביבליוגרפיה

- בנבנישתי, ר'; סלוצקי, ח'; לוי, ח'; רחמים, א'; סולימני-אעידן, י'. 2010. **פניות לפקידי סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2009**. ירושלים: מכון חרוב ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- דוח הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל בראשות פרופ' יואב לביא. 2008.
- דוח הוועדה הבין משרדית, איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה, פברואר 2010.
- דולב, ט'; סבו לאל, ר'; בן רבי, ד'. 2008. **פקידי הסעד לחוק הנוער בישראל: תפקידים, דרכי עבודה ואתגרים**. מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- סימקין, ח'. 2004. **עוצמה ושליטה בעבודתם של פקידי סעד לחוק הנוער: נקודות מבטם של פקידי הסעד ושל ההורים**. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- סימקין, ח'; סדן, א. 2007. **סוגיות של שליטה ועוצמה בתהליך ההתערבות המקצועית של פקידי סעד לחוק נוער: נקודת מבטם של פקידי סעד ושל הורים במשפחות שבהן הייתה התערבות בחוק. בטחון סוציאלי 75: 115-137.**
- סלע, ר'. 1998. **גורמים מתערבים בתהליך קבלת החלטות של פקידי סעד לחוק הנוער במצבי חירום**. חיפה: אוניברסיטת חיפה, בית הספר לעבודה סוציאלית.
- פבר, מ'; סלוצקי, ח'. 2007. "בין הגנה לטיפול בקטינים נזקקים: תפקיד פקיד סעד לחוק הנוער". בתוך: **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. הורביץ, ד'; בן יהודה, י'; חובב, מ'. (עורכים). אשלים.
- פאס, ה'; כהן-נבות, מ'. עומד להתפרסם. **מדידת תוצאות בעבודה עם משפחות במחלקות לשירותים חברתיים**. מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- Anderson, D.G. 2000. "Coping Strategies and Burnout among Veteran Child Protection Workers". **Child Abuse and Neglect** 24 (6): 839-848.
- Arad-Davidzon, B. and Benbenishty, R.. 2008. "The Role of Workers' Attitudes and Parent and Child Wishes in Child Protection Workers' Assessments and Recommendation Regarding Removal and Reunification". **Children and Youth Services Review** 30: 107-121.
- Ben-Arieh Asher and Haj-Yahia Muhammad 2006. "The "Geography" of Child Maltreatment in Israel: Findings from A National Data Set of Cases Reported to the Social Services". **Child Abuse and Neglect** 30(9): 991-1003.
- Daro, D., Budde, S., Baker, S. Nesmith, A. & Harden, A. 2005. **Community Partnerships for Protecting Children: Phase II Outcome Evaluation: Final Report**. Chicago: Chapin Hall Center for Children.
- Delaronde, S.; King, G.; Bendel, R.; Reece, R. 2000." Opinions among Mandated Reporters Towards Child Maltreatment Reporting Policies". **Child Abuse and Neglect** 24(7): 901-910.

- English, D. Wingard, T. Marshell, D. Orme, M. & Orme, A. 2000. "Alternative Response to Child Protective Services". **Child Abuse and Neglect** 24(3): 375-388.
- Gillingham, P. Humphreys, C. 2010. "Child Protection Practitioners and Decision-Making Tools: Observations and Reflections from the Front Line". **British Journal of Social work** 40(8): 2598-2616.
- Healy, K., Oltedal, S. 2010. "An Institutional Comparison of Child Protection Systems in Australia and Norway Focused on Workforce Retention". **Journal of Social Policy** 39: 255-274.
- Lazar, Amnon. 2006. "Determinants of Child Protection Officers' Decisions in Emergency Situations: An Experimental Study". **Child Youth Care Forum** 35: 263–276.
- Loman, L.A. & Siegel, G.L. 2004. **Minnesota Alternative Response Evaluation: Final Report**. St. Louis MO: Institute of Applied Research.
<http://www.iarsl.org>
- Loone, B. Parton, N. Thomson, J and Harries, M. 2009. **Reforming Child Protection**. NY: Routledge.
- Orr,S. 1999. "Child Protection at the Crossroads".
www.rppi.org/socialservices/ps262.html
- Osmo, Rujla and Benbenishty, Rami. 2004. "Children at Risk: Rationales for Risk Assessments and Interventions". **Children and Youth Services Review** 26(12): 1155-1173.
- Portwood, S.G.; Grady, M.T.; Dutton, S.E. 2000. "Enhancing Law Enforcement Identification and Investigation of Child Maltreatment". **Child abuse and Neglect** 24(2): 195-207.
- Sanders, R. 1999. **The Management of Child Protection Services**. Ashgate, London.
- Waldegrave, D & coy, F. 2005. "A Differential Response Models for Child Protection in New Zealand: Supporting More Timely and Effective Responses to Notifications".
<https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj25/25-pages32-48.pdf>
- Waldfoegel, J. 1998. "Rethinking the Paradigm for Child Protection". **Protecting Children from Abuse and Neglect** 8,(1): 105-119.
- Waldfoegel, J. 2000. "Reforming Child Protective Services". **Child Welfare** 79, (1): 43-57.
- Waldfoegel, J. 2008. "The Future of Child Protection Revisited". In: **Child Welfare Research: Advances for Practice and Policy** (eds D.Lindsay & A.Shlonsky), pp. 235–241. Oxford University Press, New York.
- Walsh, M.; Brabeck, M.; Howard, K. 1999. "Interprofessional Collaboration in Childrens Services: Towards a Theoretical Framework". **Social Policy, Research and Practice** 2(4): 183-208.

נספח א: טבלה לסיכום המידע בטופס הדיווח במוקד וקביעת רמת הדחיפות של הדיווח

1. רמת דחיפות גבוהה מאוד, אם מתרחשים התנאים הבאים:	
1	אירוע אלימות בעת התרחשותו כלפי ילד על ידי האחראי עליו.
2	ילד שיש עליו סימני חבלה ומספר על אלימות כלפיו, או שהסבר אינו תואם את הסימנים ויש נגישות של התוקף לילד.
3	ילד עם סימנים על הגוף, ניוזק לטיפול רפואי.
4	חשד לאלימות כלפי ילד אף ללא סימנים גופניים, הילד מבטא חשש לחזור הביתה.
5	דיווח מבית חולים על אשפוז ילד בחשד להתעללות גם אם אין סימנים על גופו.
6	חשד להזנחה: בריאותית, התפתחותית, פיזית וחוסר טיפול והשגחה הורית מתמשכת, או חשד להתעללות פיזית בתינוק או בפעוט (מתחת לגיל 3)
7	עצם הדיווח עלול לגרום לכך שהילד זקוק לעזרה מיד או קיים חשש לשלומו/ חייו.
8	חשד לפגיעה מינית, ויש לפגוע נגישות לילד או לא ידוע אם יש נגישות.
9	הילד חשוד במעורבות בהתנהגות מינית פוגעת, יש חשש ליידע את הוריו
10	דיווח מבית החולים על ילד מאושפז והוריו אינם מוכנים להמשך האשפוז למרות הצורך הרפואי בכך, מבלי להציע חלופה טיפולית או לתת הסבר להתנגדותם.
11	ילד הנמצא עם הורה אשר אינו מסוגל לטפל בו כרגע בשל: מצב נפשי קשה מאוד, מצב רפואי, או ההורה נמצא תחת השפעת סמים או אלכוהול.
12	תינוק שנולד עם תסמונת גמילה מסמים או תסמונת גמילה מאלכוהול
13	רצח בתוך המשפחה או איום לרצח של ילד בתוך המשפחה.
14	ילד מתחת לגיל 6 נטוש או יש איום בנטישה או שנשאר בבית ללא אחראי
15	ילדים משוטטים ו/או נטושים מתחת לגיל 12 ויש חשש שעלולים להיות בסכנה מידית
16	ילד שנותר ללא אחראי, ללא משגיח ונמצא לכאורה במצב של סכנה.
17	דיווח על העלמות ילד מתחת לגיל 12.
18	הילד מאיים באובדנות מבלי יכולת לאתר אחראי/ הילד אינו נשמע לאחראי/ האחראי אינו לוקח אחריות על המצב.

2. רמת דחיפות גבוהה מאוד - ילדים מתחת לגיל 6	
19	חשד לפגיעה (דיווח ללא סימני פגיעה או דיווח שלא הגיע מהילד עצמו).
20	הילד מאושפז בבית חולים, עולה חשד להזנחה הורית, וההורים אינם משתפים פעולה.
21	תלונות הדדית של הורים על התעללות, הזנחה, מצב רגשי קשה של הילד.
22	דיווח על בית מוזנח באופן קיצוני, המסכן את שלומו הפיזי או הבריאותי של הילד.
23	חשיפת הילד לביצוע פעילות לא חוקית הפוגעת בו.
24	היו דיווחים קודמים על המשפחה.
25	ילד אשר נולד פג או ילד עם צרכים מיוחדים
26	שני הורים או אחר אשר בשל מצבם הנפשי נזקקים לסיוע להיענות לצרכים המיוחדים של ילדיהם
27	חשד להזנחה: בריאותית, התפתחותית, פיזית וחוסר טיפול והשגחה הורית מתמשכת.

3. רמת דחיפות בינונית	
28	חשד לאלימות כלפי הילד, אין סימנים על הגוף ומתוך התיאור נראה שהיה תכנון או שימוש בחפצים, אין נגישות של התוקף לילד.
29	חשד לאלימות כלפי הילד, אין סימנים על הגוף יש נגישות של התוקף לילד.
30	חשד לאלימות כלפי הילד, אין סימנים על הגוף אך היו דיווחים קודמים על הילד או המשפחה.
31	אירוע אלימות אשר התרחש בפרק זמן שבין חודש לחצי שנה.
32	מעורבות של הילד בהתנהגות מינית פוגעת במסגרת החינוכית, הוריו יודעים על האירוע.
33	ילדים משוטטים מעל גיל 12
34	הילד הסובל מבעיות התנהגות אשר עלולות לסכן את סביבתו, ללא שיתוף פעולה של ההורים. או של הילד.
35	חשד להזנחה בריאותית, התפתחותית, פיזית וחוסר טיפול וההשגחה הורית
36	צעקות שנשמעות מתוך הבית לא ידוע מהו האירוע אך ידוע שיש ילדים בבית

4. רמת דחיפות נמוכה	
37	חשד לפגיעה מינית ואין לחשוד נגישות לילד
38	ילד אשר חשוף להתעללות נפשית מתמשכת על ידי הוריו
39	ילד שעל פי החלטת ועדה לתיכנון טיפול והערכה הומלץ על מעורבות פקיד סעד לביצוע תוכנית הטיפול
40	ילד שביצע עבירה פלילית ולא הובא בפלילים
41	אירוע שהתרחש לפני חצי שנה ויותר
42	צעקות שנשמעות מתוך הבית לא ידוע מהו האירוע וגם לא ידוע אם יש ילדים בבית

1. במידה ומתרחש אחד הסעיפים מסעיף 1 – 18, יש לאתר פקיד סעד באופן מידי, על מנת שישקול האם יש צורך בפעולה מידית. במידה ולא מצליח לאתר פקיד סעד יש לידע את ראש הצוות/ מנהל המחלקה.
2. במידה ומתרחשים שניים מסעיפים 19 – 27 יש לנהוג כאמור בסעיף 1.
3. במידה ומתרחש אחד מהסעיפים 28 - 36 יש להעביר הדיווח לפקיד הסעד בין 3 ימים לשבוע ימים.
4. במידה ומתרחש אחד הסעיפים 37 - 42 יש להעביר הדיווח לפקיד הסעד תוך שבוע ימים.

נספח ב: נוהל שותפות: העבודה שבין עו"ס לפי חוק הנוער לעו"ס משפחה בטיפול בילדים ומשפחות

1. כללי

בכוונת נוהל זה למסד את העבודה המשותפת במחלקה לשירותים חברתיים בין עו"ס לפי חוק הנוער לעו"ס משפחה, להסדיר את חלוקת העבודה בין בעלי תפקיד אלה לטובת קידום הטיפול בקטינים נזקקים ומשפחותיהם ולקבוע מנהל מקרה.

עו"ס לחוק הנוער הוא חלק מצוות המחלקה לשירותים חברתיים ועל כן כפוף מנהלתית ומקצועית למנהל המחלקה ו/או למדריך ראש צוות. עליהם מוטל להדריך, וללוות אותו בטיפול במקרה, כמו כן, לעקוב אחר רמות המעמסה בהן הוא עובד. מנהל/ראש הצוות יודאו כי הוא פועל על פי ההנחיות והנהלים של עו"ס ראשית לפי חוק הנוער.

אחריות ומעורבות עו"ס לפי חוק הנוער בטיפול בעניינו של קטין הנה במצב בו יש ראיות לכאורה כי מדובר בקטין נזקק ע"פ חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960 (להלן: חוק הנוער) וקיים צורך בהתערבות וטיפול סמכותי. כמו כן, במצב בו התקבל דיווח ע"פ חוק העונשין על חשד לפגיעה בקטין חסר ישע.

עו"ס לפי חוק הנוער יטפל בכל מקרה (למעט חריגים), בשותפות עם עו"ס משפחה, תוך הגדרת תפקידים וחלוקת עבודה, בין כל אחד מבעלי התפקידים ע"פ הסמכויות המוקנות לו בחוק.

2. מטרת הנוהל

2.1 להגדיר את תחומי שותפות בעבודה בין עו"ס משפחה לעו"ס לפי חוק הנוער.

2.2 להסדיר את חלוקת העבודה ותחומי האחריות בין עו"ס משפחה לעו"ס לפי חוק הנוער.

3. אוכלוסיית היעד למעורבות עו"ס לפי חוק הנוער

3.1 קטינים בגילאי לידה ועד גיל 18, אשר מתקיים לגביהם לפחות אחד מהסעיפים הבאים:

3.1.1 קטינים אשר הוריהם מביעים התנגדות לשיתוף פעולה עם גורמי הטיפול והנם לכאורה קטינים נזקקים על פי החוק, ויש צורך בהפעלת טיפול סמכותי.

3.1.2 קטינים לגביהם יש חובת דיווח על פי חוק.

3.1.3 קטינים לגביהם התקבלה המלצה בועדת לתכנון טיפול והערכה על הפעלת חוק הנוער.

3.1.4 קטינים נזקקים בצו.

4. הבסיס החוקי

4.1 חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך, 1960.

4.2 חוק העונשין תשל"ז, 1977 (תיקון: התש"ן) (להלן- חוק חסרי ישע או חוק חובת הדווח).

5. ניהול מקרה במחלקה לשירותים חברתיים

5.1 התערבות במשפחה בה יש יותר מגורם מטפל אחד מחייבת הגדרה לגבי מי הוא מנהל המקרה – ככלל, עו"ס משפחה, ישמש כמנהל המקרה.

5.1.1 ההגדרה לגבי מנהל המקרה וחלוקת התפקידים בין העובדים השונים תידון בישיבת הדרכה והתייעצות עם ראש צוות ו/או מנהל המחלקה.

5.1.2 הוחלט שיש לערב עו"ס לפי חוק הנוער, עו"ס משפחה ועו"ס לפי חוק הנוער, יעבדו כצוות, לצורך קידום עניינו של הקטין. שני בעלי התפקידים יקפידו על התייעצות הדדית ושוטפת לגבי כל החלטה בטיפול בעניינו של הקטין (הן בחוק הנוער והן בחוק חסרי ישע). כן, יעבדו ע"פ חלוקת עבודה ויקיימו הערכה מסודרת באשר לשינוי במצב הקטין ובמצב המשפחה.

5.1.3 פעולה סמכותית על פי חוק תתבצע על ידי עו"ס לפי חוק הנוער בלבד.

5.2 מנהל המקרה יעשה (על פי הצורך), את הפעולות הבאות :

5.2.1 יקיים פגישות עבודה עם כל בני המשפחה.

5.2.2 יקיים ביקורי בית.

5.2.3 יאסוף אינפורמציה ומסמכים על אודות המשפחה.

5.2.4 יעמוד בקשר עם גורמי קהילה נוספים המכירים את המשפחה.

5.2.5 יבנה את תוכנית ההתערבות במשפחה בסיוע בעלי תפקידים נוספים.

5.2.6 יביא את עניינו של הקטין לדיון בוועדה לתכנון טיפול והערכה.

5.3 עו"ס לפי חוק הנוער ישמש כמנהל מקרה, במצבים הבאים :

5.3.1 כאשר מתקבל דיווח על קטין הנמצא או עלול להימצא במצב סכנה ושיש צורך בהתערבות הגנתית **מיד**.

5.3.2 כאשר יש חשד לקטין ניזקק לכאורה – אך ההורים אינם מוכנים להגיע או שיגיעו אליהם ו/או לשתף פעולה עם שירותי הרווחה.

5.3.3 כאשר מתקבל דיווח על פי חוק חסרי ישע – אך המשפחה אינה מוכרת במחלקה.

5.3.4 עו"ס לפי חוק הנוער ישמש כמנהל מקרה עד קבלת החלטה בישיבה משותפת עם מנהל/מדר"צ, ע"פ נסיבות העניין.

6. תפקיד ראש הצוות

6.1 תפקיד ראש הצוות מוגדר בהוראת תע"ס 2.4. לעניין נוהל זה:

6.1.1 ידריך את עו"ס לפי חוק הנוער בעבודתו הטיפולית, יעזור לו בקביעת סדרי העדיפויות בעבודתו ויעריך את עבודתו המקצועית.

6.1.1.1 הדרכה בהפעלת חוק הנוער, לעו"ס לפי חוק הנוער תינתן ע"י ראש צוות שהוכשר כעו"ס לפי חוק הנוער ומונה לכך ע"י מנהל המחלקה בתיאום עם מפקח מחוזי לחוק הנוער.

6.1.2 יקבע מנהל מקרה במקרים חריגים בהם יש צורך או כבר קיימת מעורבות של עו"ס לפי לחוק הנוער וקיים קושי למנות מנהל מקרה.

6.1.3 יפסוק כאשר מתעוררים חילוקי דעות בין עו"ס משפחה לעו"ס לפי חוק הנוער באשר לחלוקת העבודה ביניהם וקביעת מנהל מקרה.

7. תפקיד עו"ס לפי חוק הנוער ושותפות עו"ס משפחה

7.1 עו"ס לפי חוק הנוער, אחראי לכל העבודה הסמכותית - משפטית הקשורה לקטין ומשפחתו מתחילתה ועד סופה.

7.2 עו"ס לפי חוק הנוער, ישתתף ויסייע בבניית התוכנית הטיפולית המתוכננת על ידי העו"ס, מנהל המקרה, לרבות מציאת מסגרת הטיפול.

7.3 עו"ס לפי חוק הנוער ייפנה לבית המשפט לנוער לאחר שהתקיים דיון בועדת לתכנון טיפול והערכה ובהמלצתה בכפוף לקיום נזקקות לכאורה ודרכי טיפול מתאימות וכן בשל התנגדות ההורים ו/או הקטין.

7.4 עו"ס לפי חוק הנוער ירכז את המידע מהמסמכים שנאספו מהקהילה **במידת הצורך יפנה לקבלת מסמכים נוספים בתוקף סמכותו החוקית.**

7.4.1 עו"ס לפי חוק הנוער יפעל להשלים פעילויות הנדרשות לצורך הכרות עם המשפחה והילדים בה. **עו"ס לפי חוק הנוער ייפגש עם המשפחה והקטין, ויכין אותם לדיון בביהמ"ש.**

7.4.2 עו"ס לפי חוק הנוער יערוך את החומר הנאסף ואת התרשמותו לכלל כתיבת תסקיר והגשתו לבית המשפט.

7.5 עו"ס לפי חוק הנוער ינהל את הדיון בבית המשפט. ככלל עו"ס המשפחה יתלווה אליו לדיונים. עו"ס משפחה יוכל להעדר מהדיונים לאחר התייעצות עם העו"ס לחוק הנוער וראש הצוות.

7.6 עו"ס לפי חוק הנוער מחויב לביצוע תוכנית הטיפול וקיום הצו כפי שנקבע ע"י בית המשפט, כולל עדכון בית המשפט.

7.7 עו"ס לפי חוק הנוער ומנהל המקרה מחויבים לעקוב אחר השתלבות הקטין בתוכנית הטיפולית אשר אושרה. **חלוקת האחריות בנושא תיקבע בישיבה עם ראש הצוות.**

7.8 עו"ס לפי חוק הנוער באמצעות מנהל המקרה יפנה לועדת לתכנון טיפול על מנת לקיים דיון כאשר יש צורך להאריך או לשנות את דרכי הטיפול שנקבעו בעניינו של קטין קודם הפנייה לבית המשפט. **או בהתאם להוראת התע"ס, עפ"י המוקדם יותר.**

8. טיפול לאור החוק

8.1 טיפול לאור החוק הוא התערבות סמכותית של עו"ס לפי חוק הנוער במטרה להגן ולדאוג לשלומו של קטין לאור וברוח חוק הנוער, וזאת ללא מעורבות ואישור בית המשפט.

8.1.1 טיפול עו"ס לפי חוק הנוער לקידום הטיפול בקטין, יהיה בשותפות עם עו"ס משפחה.

8.1.2 ע"ק הנוער יגבש עם עו"ס המשפחה את התוכנית הטיפולית לגבי הקטין ומשפחתו, בתיאום עם גורמי החינוך והטיפול בקהילה.

8.1.3 טיפול לאור החוק, הנו בכפוף לבניית תוכנית טיפול ערוכה, כתובה וחתומה ע"י המעורבים עו"ס משפחה, עו"ס לפי חוק הנוער, הקטין ומשפחתו וכחלק מחוזה טיפולי. (תוכנית טיפול המחייבת דיון בוועדה לתכנון טיפול והערכה תגובש במסגרת הוועדה).

8.1.4 תוכנית הטיפול צריכה להיות מנוסחת באופן בו ניתן יהיה לבחון ולמדוד את יישומה בפועל.

8.1.5 טיפול לאור החוק, על ידי עו"ס לפי חוק הנוער הוא למשך 3 חודשים.

8.1.6 בתום 3 חודשים תעשה הערכה ותישקל האפשרות להארכה נוספת של עוד 3 חודשים.

8.1.6.1 הערכה והארכת התוכנית תעשה בישיבת הדרכה ותיאום משותפת בראשות מדר"צ, עו"ס משפחה ועו"ס לפי חוק הנוער.

8.1.7 אם בתום הארכה, יהיה צורך בהמשך מעורבות עו"ס לפי חוק הנוער ו/או פניה לבית המשפט לנוער, חובה להביא את המקרה לוועדה לתכנון טיפול והערכה.

8.1.8 עו"ס המשפחה, אחראי לביצוע התוכנית, מעקב אחריה ועדכון עו"ס לפי חוק הנוער ל הטיפול בקטין ובמשפחה.

9. חילוקי דעות

9.1 במקרים בהם ישנם חילוקי דעות בכל הקשור לביצוע נוהל זה יש לפנות למפקח מחוזי עו"ס לפי חוק הנוער ו/או למפקח קהילה.

10. אחריות ליישום הנוהל

אחריות ליישום נוהל זה הנה על מנהל המחלקה/אגף/מינהל לשירותים חברתיים אשר ברשות המקומית.

11. אחריות לביצוע הנוהל

האחריות לביצוע נוהל זה הנה על עו"ס ראשית לפי חוק הנוער.