



דין וחשבון
הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא
הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות
ונושא הסדרי ראייה

מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים

ח"כ מאיר כהן

יו"ר הוועדה: יוסי סילמן, המנהל הכללי

דוח ביניים

פברואר 2014



דין וחשבון
הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא
הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות
ונושא הסדרי ראייה

מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים

ח"כ מאיר כהן

יו"ר הוועדה: יוסי סילמן, המנהל הכללי

דוח ביניים

פברואר 2014

דין וחשבון

הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא

הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות

ונושא הסדרי ראייה

יו"ר הוועדה: יוסי סילמן, המנהל הכללי

מרכזת הוועדה: לישי משעלי-קין

חברי הוועדה: חנה סלוצקי, בתיה ארטמן, אורנה הירשפלד, ורד רוטפוגל, סימונה שטינמץ, רינת וייגלר, ורד סווד, יורם אזולאי, דליה לב שדה, דרור מאור, אשר בן-אריה, יקותיאל צבע

הדוח נכתב בסיוע: רחל סבו-לאל ויואה שורק (מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל), אשר בן-אריה וקרן אדמון (מכון חרוב)

עריכה: יקותיאל צבע

עריכת לשון: רונית בן-נון, אסף בן-נון

עיקרי הדוח

שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן, הקים בתחילת חודש יולי 2014 ועדה בראשותי לבחינת מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בכל הקשור לשילוב של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות, לבחינת מדיניות המשרד בנושא סדרי דין וסכסוכי גירושים ולבחינת מדיניות ההגנה על העובדים הסוציאליים (כתב המינוי מצ"ב כנספח).

הרקע להקמת הוועדה הוא טענות חוזרות ונשנות מצד הורים וגורמים שונים בנוגע לסמכות היתר, לכאורה, הניתנת לעו"סים לפי חוק הנוער בכל הקשור להוצאת ילדים מביתם וכן טענות הורים הנמצאים בהליכי גירושים בנוגע לעבודת העו"סים לעניין סדרי דין וכן לאיכות התסקירים המוגשים לבתי המשפט לענייני משפחה בעניין הסדרי הראייה; כל זאת בתוך מציאות שבה נראה כי ההשתלחות והאלימות כלפי העובדים הסוציאליים חצו קו אדום ללא כל תגובה הולמת מצדן של מערכות השלטון.

ועדה זו שעמדתי בראשה אינה הראשונה. במהלך עשרים השנים האחרונות הוקמו ופעלו כמה ועדות אשר בחנו את סוגיית הטיפול בילדים בסיכון וגיבשו המלצות שונות. הוועדות העיקריות הן:

- ועדת רוטלוי – לבחינת עקרונות היסוד בתחום הילד והמשפט, ובכללה ועדת המשנה לנושא השילוב של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות. בעקבות עבודת הוועדה הוכנו כמה הצעות חוק בתחום.
- ועדת גילת – לבחינת מדיניות שילוב הילדים במסגרות חוץ-ביתיות והסדרי הראייה ובחינת תפקודן של ועדות ההחלטה. בעקבות ועדה זו הוחלט לשנות את שם ועדת ההחלטה לוועדת תכנון טיפול והערכה.
- ועדת שמיד – ועדה ממלכתית לבחינת הטיפול בנוער במצוקה. בעקבות ועדה זו הוקמה התכנית הלאומית לילדים בסיכון, הפועלת עד היום.
- ועדת וינטר – הוקמה בעקבות רציחתה של רוז פיזם ז"ל. הוועדה דנה בדרכים ליצירת שיתוף פעולה בין הרשויות השונות לשם איתור ילדים בסכנה.

עבודתן של ועדות אלו, כמו הקמת הוועדה בראשותי, מבטאת מחד גיסא את הצורך להגן על חיי הילדים ברוח האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, כפי שכתבה השופטת סביונה רוטלוי: "כל ילד וכל ילדה הם אדם בפני עצמו, עולם ומלואו, וכי יש לאפשר לילדים להתפתח בקצב האישי שלהם וליהנות מזכותם להיות ילדים". מאידך גיסא היא ביטוי להכרה של החברה הישראלית בכך שזכות הילד וטובתו היא לגדול, ככל שרק ניתן, במשפחתו הביולוגית.

במהלך עבודת הוועדה חווינו בצורה מוחשית את המתח הקיים לעתים בין שני עקרונות אלה, כאשר במהלך חודש ספטמבר 2013 רצחה קרינה בריל את שני ילדיה בדקירות סכין, וכמה ימים לאחר מכן רצח אלי גור את שני ילדיו והתאבד. בעקבות מקרים מחרידים אלה הופנתה אצבע מאשימה כלפי שירותי הרווחה בטענה שהיה אפשר להגן על הילדים, וצריך היה להרחיקם מהוריהם. מנגד, במהלך חודש דצמבר, בעקבות כתבה ב"ישראל היום" שכותרתה "זהירות פקידי סעד", התרבו הקולות המאשימים את פקידי הסעד במדיניות נמהרת בהחלטתם להוציא ילדים מהבית, ונראה כי הותר דמם של העובדים הסוציאליים. אירועים אלה ממחישים את הקונפליקט הבסיסי הקיים בתפקידי העו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין ואת המתח הקיים בין הצורך להגן על הילד, גם במחיר הוצאתו מהבית, לבין הרצון להשאיר את הילד בחיק משפחתו.

עבודת הוועדה והרכבה

הוועדה הורכבה מאנשי המקצוע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, אנשי אקדמיה המתמחים בתחום ונציגי ציבור. הוועדה קיימה מספר רב של ישיבות שנמשכו עשרות רבות של שעות. הוועדה גם קיימה כמה סיורים בשטח ושמעה גורמים המעורבים בנושא, ובכללם עמותות וארגונים הפועלים לקידום תפיסות העולם שלהם. הוועדה גם נפגשה עם פרופ' גילת והשופטת בדימוס סביונה רוטלוי, אשר עמדו בראש ועדות קודמות והאירו את עינינו בסוגיות שונות. הוועדה מודה לפרופסורים שמעון שפירו, רמי בנבנישתי, בלהה דוידזון-ערד וענת זעירא על קריאתם והערותיהם החשובות.

הוועדה בחנה את הסוגיות שלפניה בהיבט מערכתי. בחרנו לבחון את הוראות התע"ס הקשורות לסוגיות אלה ואת הידע שנצבר במשרד תוך ניסיון להבין את הכשלים המערכתיים המובנים בתהליכים השונים. כל זאת כדי למצוא פתרונות מעשיים. ברצוני לציין את רמת המקצועיות ואת רמת הפתיחות שגילו עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים. חוזקו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים נמדד ביכולתו לבקר את עצמו ולתקן תהליכים מרכזיים. אני מאמין באמונה שלמה שרק זהות פרסונלית בין כותבי הדוח לבין האחראים ליישומו בשטח תבטיח מתן שירותים טובים יותר לילדים ולמשפחותיהם.

עיקרי ההמלצות

בראשית דבריי ברצוני לציין כי מדיוני הוועדה בראשותי עולה כי מערכת רווחת הילד פועלת בצורה סבירה ביחס להגנה על ילדים בסיכון ולטיפול בהם. עם זאת, כמו בכל מערכת, גילינו קשיים, אתגרים ומערכות הדורשות שיפור. הסוגיות וההמלצות העיקריות של הוועדה, כפי שעלו מדיוניה, יובאו להלן. פירוט מלא של המגמות, הסוגיות וההמלצות ניתן למצוא בגוף הדוח. פירוט של חלק מן ההמלצות ברמה האופרטיבית, ובכלל זה הערכות תקציביות ראשוניות, ניתן למצוא בחלקו האחרון של הדוח ("קווי פעולה מוצעים").

א. אמות מידה להגדרת "קטין נזקק" והתפתחותן של הוועדות לתכנון טיפול והערכה חוק הנוער [טיפול והשגחה], התש"ך-1960, נועד להגן על ילדים הנמצאים בנסיבות או במצבים המחייבים התערבות של רשויות המדינה בהיבט החוקי של המשמורת ההורית כדי להבטיח את טובתם. החוק קובע מהם המצבים שבהם קטין מוגדר נזקק. רק במצבים אלה המדינה רשאית להתערב בתא המשפחתי כדי להבטיח את בריאותו הנפשית או הגופנית של הקטין ואת התפתחותו. בחוק מצוינות כמה עילות להגדרת קטין נזקק:

1. לא נמצא אחראי לקטין.
2. האחראי לקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או הוא מזניח את הטיפול בו או את ההשגחה עליו.
3. הקטין עשה מעשה שהוא עברה פלילית ולא הובא בפלילים.
4. הקטין נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953.
5. הקטין נתון להשפעה רעה או הוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עברה.
6. שלומו הגופני או הנפשי של הקטין נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת.
7. הקטין נולד כשהוא סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה).

התערבות המדינה בסוגיית המשמורת ההורית יכולה להתבצע בדרכים שונות, החל מליווי ההורים והצעת מענים בקהילה שיסייעו בידם בגידול ילדיהם ויבטיחו את שלומם, דרך טיפול לאור החוק, שבו נעזרים ברוח החוק להשיג את שיתוף ההורים בהגנה על ילדיהם, ועד למצב הקיצון של ביטול המשמורת ההורית והעברת המשמורת לידי המדינה. בכל מקרה שהמדינה שוקלת להתערב בתא המשפחתי כדי להגן על הילדים, מופעלת במסגרת שירותי הרווחה הוועדה לתכנון טיפול והערכה (ועדת החלטה בשמה הקודם). הוראת תע"ס 8.9 (ועדת החלטה) מגדירה את תפקיד "ועדת החלטה", את מטרותיה ואת אוכלוסיית היעד:

- א. ילדים צעירים שעל אף עזרה כלכלית וטיפולית סבירה אינם יכולים, לכאורה, לגדול בבית הוריהם.
- ב. ילדים ובני נוער עד גיל 18 הנמצאים בטיפול בקהילה ולא חלה אצלם התקדמות בהשגת היעדים שנקבעו בתכנית הטיפול ובפרק הזמן שנקבע בה.
- ג. מקרים שבהם יש צורך בקביעת דרכי טיפול לקטין נזקק על פי חוק הנוער.
- ד. מקרים של התערבות חירום (ילדים בסיכון מידי – יתקיים דיון בוועדה תוך שבוע ימים).
- ה. כל הילדים המועמדים לסידור חוץ-ביתי או אלה שכבר נמצאים בסידור מחוץ לבית.
 - ו. ילדים עד גיל 12 שמשפחתם מבקשת לשלבם בפנימייה.
 - ז. ילדים נטושים, כמוגדר בהוראה 3.33 בתע"ס.

ללא ספק אפשר לזהות בתע"ס, נוסף למרכיבי הנזקקות אשר הוגדרה בחוק, גם התייחסות לילדים המיועדים לשילוב במסגרת חוץ-ביתית. סיכום ועדת ההחלטה אמור להיות הבסיס העיקרי לתכנית טיפול וכן הבסיס המשפטי לדיון בבית המשפט במקרה הצורך.

הוועדה בראשותי בחנה וניתחה מה קרה בשטח באופן מעשי. בעקבות מסקנות ועדת גילת שונה שמה של "ועדת ההחלטה" ל"וועדת תכנון טיפול והערכה". שינוי השם לא היה סמנטי בלבד. נראה כי, בין השאר, בעקבות הלחץ הציבורי הוחלט לעדן את "ועדת ההחלטה" ולהפכה מוועדה הדנה בקטין נזקק לוועדה שהיא טיפולית בעיקרה. נראה כי בשנים האחרונות, גם בעקבות עבודתה של ועדת שמיד, הורחבה אוכלוסיית היעד של הוועדה, והיא כוללת גם ילדים בסיכון ולא רק את אלה העומדים בהגדרת קטין נזקק. מעיון בטיוטה לתע"ס חדש בנושא "ועדת תכנון טיפול והערכה" אשר טרם נחתם והופץ, אבל בהחלט משקף את תהליכי העבודה בשטח, ניכר כי אוכלוסיית היעד הורחבה.

הרחבת תפקיד הוועדה לתכנון טיפול והערכה יצר ו/או קיבע כמה בעיות מערכתיות:

1. טשטוש אמות המידה המבחינות בין קטינים נזקקים לבין ילדים ובני נוער בסיכון, דבר הגורם לעירוב יתר של עו"סים לפי חוק הנוער בתהליך שצריך להיות מנוהל על ידי עו"ס המשפחה.
2. הניסיון להפוך את הוועדה לכלי טיפולי השיג תוצאה הפוכה, דהיינו גם אירוע טיפולי הפך לאירוע מאיים, בעיקר בשל העובדה שברובן המכריע של הוועדות והדיונים נוכחים עו"סים לפי חוק הנוער, והאפשרות להפעלת חוק הנוער נמצאת ברקע.
3. הורים במעמד סוציו-אקונומי גבוה מגיעים לדיוני הוועדה עם עורכי-דין (לעומת משפחות קשות יום אשר לא זוכות לייצוג משפטי). נוכחות עורכי הדין מטשטשת את ייעוד הוועדה ואת מהותה.
4. לא נקבע הרכב אחיד לוועדה, ואין בה נציגים קבועים של אנשי מקצוע ושל משרדי ממשלה נוספים, כגון נציגי מערכת החינוך, הבריאות, הקליטה.
5. נוצר פער בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים במצבי סכנה.

בהקשר זה הוועדה בראשותי מצאה לנכון לציין את החוק הקובע כי על כל רשות מקומית להקים ועדה סטטוטורית לקידום מעמד הילד שמתפקדה לגבש מדיניות ודרכי טיפול בילדים בסיכון ביישוב. בעבודתנו מצאנו כי במרבית הרשויות המקומיות לא הוקמה ועדה כזו או שהיא לא מתכנסת באופן סדיר, ולוואקום הזה נמשכים לא אחת שירותי הרווחה והוועדות לתכנון טיפול והערכה.

ההמלצות העיקריות (פירוט ההמלצות מובא בגוף הדוח. קווים מנחים ליישומן, בכלל זה הערכות תקציביות, מובאים בפרק "קווי פעולה מוצעים"):

1. הפרדה ברורה בין ועדת תכנון טיפול והערכה לבין הוועדה להגנת הילד. ועדת תכנון טיפול והערכה היא ועדה מקצועית/טיפולית שעניינה תכנון טיפול לילדים בסיכון. על הוועדה להגנת הילד (בעבר, ועדת החלטה) לגבש תכנית טיפולית ודרכי התערבות לילדים נזקקים וילידים המשולבים במסגרת חוץ-ביתית (ראו תרשים להלן).

ועדת תכנון טיפול והערכה והוועדה להגנת הילד

ועדה להגנת הילד	ועדת תכנון טיפול והערכה
פורום מקצועי בין-משרדי (לרבות משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה). הוועדה מתכנסת כאשר נשקלת האפשרות של שילוב קטין במסגרת חוץ-ביתית או לצורך דיון על קטין נזקק או נזקק לכאורה על פי חוק הנוער. בוועדה משתתפת עו"סית לפי חוק הנוער. הוועדה היא פורום מעין משפטי, וחובה להבטיח ייצוג משפטי לבני המשפחה.	פורום היועצות מקצועי בין-משרדי (לרבות משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה). הוועדה מתכנסת לדיון במקרים מורכבים. הדיון מתקיים בהשתתפות עו"ס המשפחה אך ללא השתתפות של עו"סית לפי חוק הנוער וללא ייצוג משפטי לבני המשפחה.

2. הקפדה על הכנה מסודרת של ההורים ושל הילדים לקראת דיוני הוועדות וקיום דיונים שלהורים וילידים תפקיד מרכזי בהם (יש להקפיד שבכל שלבי הדיון קולם של ההורים וקולם של הילדים יישמע).
3. חיזוק העצמאות הטיפולית של עו"סית המשפחה בכל הקשור לילדים בסיכון ושמירה על אפשרות הסתייעותה בוועדת תכנון טיפול והערכה במקרים מורכבים. עירוב עו"סית לפי חוק הנוער רק במצבי נזקקות, ובמקרים אלה העברת הדיון לוועדה להגנת הילד.
4. שדרוג מעמדה של עו"סית המשפחה בלוח התפקוד, ובכלל זה תקופת התמחות מחייבת בטיפול בילדים בסיכון ובמשפחותיהם.
5. הסדרה בחקיקה של פעילות ועדות תכנון טיפול והערכה וועדות הגנת הילד בכל הרשויות המקומיות.
6. הסדרה והבטחה של ייצוג משפטי על ידי המדינה למשפחות נזקקות (הורים וילדים) בדיוני הוועדות להגנת הילד.

7. הפעלה של ועדת ערר מחוזית אשר תדון בערעור מצד משפחות אשר, לטענתן, בהתנהלות הוועדה להגנת הילד בנוגע אליהן נפל פגם מינהלי.
8. עידוד ראשי הרשויות המקומיות להקים ולהפעיל את הוועדה למעמד הילד.
9. הקפדה על הוראת התע"ס העוסקת בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים במצבי סיכון. ועדת האבחון של ילדים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית תשמור על סמכותה להחליט על מרכיבי הטיפול, ובכלל זה שילוב במסגרת חוץ-ביתית. לעומת זאת, ילדים אוטיסטים או עם נכות קשה הנמצאים במצבי סיכון, עניינם יובא לפני הוועדה להגנת הילד אשר תדון בכל הקשור לשילובם במסגרת חוץ-ביתית.

ב. הטיפול בקהילה מול השילוב במסגרת חוץ-ביתית

כאמור, הקו המנחה בעבודתנו היה טובת הילד והצורך להגן עליו. כפי שמפורט לעיל ובגוף הדוח, המתח המובנה שבין חיזוק המשפחה וטיפול בקהילה לבין השילוב במסגרת חוץ-ביתית של ילדים ניכר. בשנים האחרונות הוביל המשרד מאמץ מרוכז שכלל השקעת משאבים מרובים לפיתוח השירותים לילדים ולנוער בקהילה הנמצאים בסיכון ולחיזוקם. כך, התכנית הלאומית לילדים בסיכון פועלת מזה חמש שנים בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בתקציב של 230 מיליון שקלים בשנה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים פיתח, ועודו מפתח, מועדוניות לילדים ולנוער בסיכון, מעונות רב-תכליתיים לפעוטות בסיכון, פנימיות יום, מסגרות יומיות לנוער בקצה הרצף, כגון מפתנים ומית"ר, מרכזים טיפוליים להורים וילדים ועוד.

מדיוני הוועדה עולה בבירור כי למרות ההתקדמות הרבה המצב אינו מספק. מצד אחד, התכנית "עם הפנים לקהילה" הסתיימה, ונראה שאין אפשרות להמשיך את הפיתוח הקהילתי. אמנם ניתן להסיק שברשויות שהמענה הקהילתי בהן הוא טוב, השילוב במסגרת החוץ-ביתית נמצא במגמת ירידה, אבל לילדים רבים אין פתרון מתאים בקהילה. כך למשל, אין פתרון בקהילה לילדים פוסט-אישפוזיים, ואנו נאלצים לשלבם במעון חוץ-ביתי או לאשפוזם במחלקה פסיכיאטרית. מצד אחר, בבדיקה שערכנו נמצא שעלות השתתפות ההורים במסגרות בקהילה גבוהה במידה ניכרת מהשתתפותם בעלות השילוב במסגרת החוץ-ביתית.

באשר למסגרות השילוב החוץ-ביתיות, גם כאן זיהינו כמה בעיות מרכזיות. ראשית, היחס שבין שילוב במשפחות אומנה ובין שילוב בפנימיות בישראל הוא: כ-80% מהילדים בפנימיות ורק כ-20% במשפחות אומנה. בחלק גדול מהמדינות המפותחות היחס הוא הפוך. אמנם דיון על הסיבות למצב זה, על איכות הפתרונות השונים למצב וסדרי העדיפות שלהם הוא חשוב, אך גם בלי דיון כזה יש לשאוף לאיזון טוב יותר בין סוגי הפתרונות, תוך חיזוק מסגרות האומנה בכלל ואומנת הקרובים בפרט. בהקשר זה הוועדה זיהתה

שהחסמים העיקריים הם: המחסור הגדול במשפחות אומנה, התנגדות המשפחה הביולוגית לשילוב במשפחת אומנה והפער בתקציב הניתן למשפחת אומנת קרובים לעומת משפחת אומנה זרה. פער זה מונע לעתים מהמשפחה הקרובה הנמצאת במחסור את היכולת לשמש משפחה אומנת לילדי קרוביהם.

ההמלצות העיקריות

1. חיזוק השירותים בקהילה והוזלת עלותם למשפחות, לכל הפחות לרמה השווה לעלות השילוב במסגרת חוץ-ביתית, כדי לעודד את המשפחות להשתמש במסגרות קהילתיות.
2. פיתוח מענים בקהילה לילדים פוסט-אישפוזיים.
3. קידום חקיקה של חוק האומנה, גיוס משפחות אומנה נוספות והשוואת תנאי התקצוב של אומנת קרובים לאלה של אומנה רגילה.

ג. שיקום התא המשפחתי, חיזוק הקשר ילדים-הורים והתייחסות ייחודית לילדים עם צרכים מיוחדים

הוועדה מצאה כי אחד הפערים העיקריים בכל הקשור להגנה על ילדים הוא המחסור בכלים, מסגרות ותקציבים לשיקום המשפחה לאחר התערבות המדינה במשמורת ההורים ולחיזוק הקשר בין הילד להוריו (ככל שזה מתאפשר מבלי לפגוע בטובת הילד). כתוצאה ישירה, הטיפול מתמקד ברובו בילד, אם בקהילה אם בשילובו במסגרת חוץ-ביתית. חוסר היכולת לטפל בתא המשפחתי וביכולת ההורית ולשקמם הוא ליקוי מערכתי המוביל לשתי בעיות עיקריות: ראשית, הוא פוגע בסיכוי של הילד לשוב לגור עם הוריו. שנית, הוא מעמיד בסיכון את ילדיהם האחרים של הורים אלה, והם עלולים להיות חשופים לאותה התנהגות הורית פוגעת.

הוועדה גם מצאה מחסור אקוטי במענים לילדים עם צרכים מיוחדים הנמצאים בסיכון. כמו כן מרכזי החירום ומסגרות קלט החירום אשר נועדו לקליטת ילדים נזקקים הנתונים במצבי סכנה מידיים אינם מותאמים לקליטת קבוצת הילדים בעלי הצרכים המיוחדים. גם פתרונות שונים בקהילה ופתרונות של שילוב במסגרת חוץ-ביתית, בכל הקשור לילדים בעלי צרכים מיוחדים, אינם מספקים.

ההמלצות העיקריות

1. פיתוח תכניות לשיקום היכולת ההורית והמשפחתית ויישומן.
2. יצירת מענה חירום לילדים נזקקים בעלי צרכים מיוחדים ופיתוח שירותים ייחודיים לאוכלוסייה זו.
3. מתן כלים וחיזוק ההנחיות לשמירת הקשר ילדים-הורים ולעידודו ומעקב אחרי הילדים המשולבים במסגרת חוץ-ביתית ואחרי משפחותיהם.

ד. ילדים הנחשפים לסכסוכי גירושים בעצימות גבוהה

בשנים האחרונות אנו עדים למגמה הולכת וגוברת של תהליכי גירושים בעימות בעצימות גבוהה. משמעות מגמה זו היא שימוש הולך וגובר בילדים ככלי משחק במאבקי ההורים. במהלך העבודה נפרשו לפנינו עשרות רבות של מקרים שבהם ההורים מאשימים זה את זה באלימות כלפי הילדים ובהתעללות בהם, ונראה שאף צד אינו בוחל בצעדים, כאלו ואחרים, גם במחיר פגיעה קשה בבריאותם הנפשית והגופנית של הילדים. אירועים אלה מחייבים שיתוף פעולה הדוק בין עו"סים לעניין סדרי דין ועו"סים לפי חוק הנוער. נראה כי במצבים אלה אין מנוס מהגדרת הילד הנתון למניפולציה בין הורים הנמצאים בסכסוך בעצימות גבוהה כילד בסיכון.

מגמה נוספת המתגברת בשנים האחרונות היא לקיחת אחריות מצד האבות ורצונם להיות מעורבים ישירות בגידול ילדיהם גם לאחר הגירושים. לאחרונה הגיש משרד המשפטים הצעת חוק לעדכון חוקת הגיל הרך ולהגדרת טובת הילד שמהותה המשך קשר טוב עם שני הוריו גם לאחר הגירושים. דאגה הורית משותפת מחייבת את בני הזוג בהידברות ובקבלת החלטות משותפת בנוגע לגידול ילדיהם. מצב שכזה, ככל שהוא מתאפשר, הוא המצב הרצוי מאחר שהוא טוב לילדים ומונע מצבים של סיכון. עם זאת, בכל מקרה שמצב כזה איננו אפשרי (למשל בשל ריחוק גאוגרפי וכדומה), השיקול העיקרי חייב להיות טובת הילד, הנגזרת מסביבתו המוכרת ומהרגלי חייו.

הוועדה זיהתה כי אחת מנקודות השבר בחיי הורים בהליך גירושים היא הוצאת צו הרחקה, אשר לרוב מופנה נגד האב. מובן שהוועדה אינה עוסקת בשיקולים אם יש צורך בצו הרחקה או במהותו או מערערת על הצורך בצו כזה או על מהותו, אך היא סבורה כי נקודת שבר זו עלולה להחריף את הקונפליקט, ולהגביר בכך את הסיכון לילדים. נראה כי יש מקום לפתח תכניות ומענים שיתמכו בהורים המורחקים תמיכה מקצועית ויקטינו בכך את פוטנציאל הסיכון לילדים.

הוועדה זיהתה שהשימוש המוגבר בסעיף 19 לחוק האפוסטרופסות מחולל עימותים בעצימות גבוהה. סעיף 19 מאפשר לשופט להטיל את האחריות למימוש של תסקיר על העו"ס לעניין סדרי דין. הוועדה זיהתה עלייה חדה בשימוש בסעיף זה מכ-3,000 מקרים בשנה לכ-6,000. לדעת הוועדה, השימוש בסעיף 19 פגום. תפקיד העו"ס לעניין סדרי דין הוא להכין תסקיר ולהביא המלצות לפני בית המשפט; תפקיד בית המשפט הוא לחקור, לאפשר לכל הצדדים להביע את דעתם ולפסוק. העברת כובד האחריות לכתפי העו"ס לעניין סדרי דין אינה במקומה, והיא בבחינת נטל כבד. ליווי התסקיר ומימוש על ידי העו"ס לעניין סדרי דין שכתב אותו אינו בר ביצוע. הסיכוי שהעו"ס לעניין סדרי דין יוכל לקדם מימוש של תסקיר אשר אחד הצדדים מרגיש שנפגע ממנו הוא קטן. כלל הוא כי

הליך יישום הפסיקה אינו באחריות העו"ס לעניין סדרי דין, ובית המשפט או מגשר מטעמו הם שצריכים לנהל את הקונפליקט. דברים ברוח זו מובאים בתיקון לחוק שיזם משרד המשפטים, ואנו מאמצים את הצעת התיקון הזו לחוק.

ההמלצות העיקריות

1. הוועדה מכירה בערכה של הורות שוויונית, גם כאשר ברור שמרכז חייו של הילד הוא אצל אחד ההורים.
2. עדכון סעיף 19 לחוק האפוטרופסות והגבלת האפשרות להטיל את האחריות לשמירת ענייניו של הקטין על העו"ס לעניין סדרי דין, לפי סעיף 68 (א).
3. פיתוח תכניות לתמיכה ולטיפול בהורים מורחקים בתהליך הגירושים.

ה. מעמד העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער ועניין סדרי דין ועומס העבודה

לפני הוועדה הובאו עדויות ברורות ורבות על אלימות הולכת וגוברת כלפי עובדים סוציאליים בכלל וכלפי העוסקים בחוק הנוער ובחוק סדרי דין בפרט. מקרי האלימות שהובאו לפני הוועדה התרחשו הן בזירה של שירותי הרווחה הן במרחב הציבורי הן במרחבי המרשתת (האינטרנט), ואפילו בין כותלי בתי המשפט. הוועדה דוחה בשאט נפש כל פגיעה (מילולית ופיזית כאחד) במשרתי ציבור, גם בלי קשר לתחום העיסוק של הוועדה. עם זאת במקרים שלפנינו האלימות שמופגנת כלפי העובדים הסוציאליים עלולה גם להוביל לתוצאות הרסניות לילדים אשר למענם כולנו עמלים.

הוועדה בראשותי זיהתה חשש הולך וגובר ל"בריחה" של עובדים סוציאליים מקבלת החלטות קשות. החשש העיקרי הוא כי עובדים סוציאליים, בשל אלימות הורים כלפיהם, יחששו להגן על ילדים במצבי נזקקות וסיכון. כמו כן אנו ערים לקושי ההולך ומתהווה בגיוס עו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין ולנטייה של חלק מן העושים במלאכה כיום לוותר על המינוי.

הוועדה ערה גם לתחושה ההולכת וגדלה של חוסר אמון מצד העובדים הסוציאליים כלפי הרשויות. תחושה זו מקורה הן בעומס הולך וגדל על העובדים הסוציאליים הן במחסור במסלולי הכשרה וקידום. העובדים הסוציאליים חשים בעיקר "נטישה" בחזית ושל הידרדרות במעמד המקצועי וכן של חוסר גיבוי להחלטות שניתנות במצבים קשים.

ההמלצות העיקריות

1. הוועדה ממליצה על הפעלה של "סל" שירותי הגנה במימון המשרד.
2. פנייה להנהלת בתי המשפט ושיתוף פעולה אתה כדי להתמודד עם התופעה וכדי להגן על העובדים הסוציאליים המשתתפים בדיונים בבתי המשפט.

3. הוצאה לפועל של מסע הסברה לקידום מעמד העו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין.
4. פעילויות הכשרה, תמיכה וגיבוי של עו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין באופן קבוע ושוטף.
5. פיתוח מסלולי הכשרה וצמיחה ייחודיים לעו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין.
6. קביעת תקינה ועומסי מקסימום לעבודת העו"סים לפי חוק הנוער (בדומה למה שנעשה עם העו"סים לעניין סדרי דין).

ו. רגישות תרבותית ומחסור במנגנוני תלונות ובדיקה

הוועדה זיהתה שני נושאים נוספים הראויים לאזכור במסגרת עיקרי ההמלצות: האחד עוסק בהיות החברה הישראלית חברה רב-תרבותית, מגוונת ובעלת תת-קבוצות ותרבויות רבות. האחר עוסק במחסור הקיים במנגנוני תלונה, בדיקה ופיקוח אובייקטיביים שאינם חלק ממערכת שירותי הרווחה הפורמליים.

ההמלצות העיקריות

1. פיתוח וקיום של הכשרות לעובדים הסוציאליים בכלל ולעו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין בפרט בנושא הרב-תרבותיות ומאפייני חברות מהגרים וחברות מיעוטים.
2. הקמת נציבות תלונות ציבור (אומבודסמן) בלתי תלויה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

יוסי סילמן

המנהל הכללי ויו"ר הוועדה

קוראים לי דנה או שחר או מתן
 קוראים לי חיים או נוגה או דן,
 יש לי חולצה ירוקה או כחולה או חומה
 יש לי גומה על הלחי או לחי בגומה;
 יש לי אבא רזה או יפה או שמן
 יש לי אבא אבל יותר טוב פשאין;
 ואני אוכלת הכל או אולי רק סלט
 ואני מתחבאת בחצר או אולי במקלט;
 ואני גר בבית או למטה או אולי
 אני גרה עם רותי או דוד או עילי,
 שפעם נתן לי עוגה או גלידה או מוס
 ואמר לי שקט או אמר "סיד כמוס"
 ושמעתי אותו מרביץ או אולי השכן מלמעלה
 ושתקתי או צעקתי או פחדתי לאלה;
 ופעם הייתי במתנס בשבת או ראשון
 ורציתי להתחיל מחדש
 או רציתי לישון.

ישראל שורק

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. ילדים נפגעי התעללות והזנחה בישראל: נתונים ומגמות
3	2.1 ילדים נפגעי התעללות והזנחה
3	2.1.1 פגיעה פיזית
4	2.1.2 פגיעה מינית
5	2.1.3 פגיעה רגשית ונפשית
5	2.1.4 הזנחה
6	2.1.5 מגמות במספר הדיווחים על התעללות והזנחה של ילדים
6	2.1.6 ילדים החיים במצבי סיכון נוספים
7	2.1.7 מספר הילדים ובני הנוער הגרים ומתחנכים מחוץ לביתם
8	3. שירותי הרווחה המעורבים בטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון ובילדים הנפגעים מהתעללות ומהזנחה, ובהגנה עליהם
8	3.1 עיקרי מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בנוגע לטיפול ולהגנה על ילדים ובנוגע להוצאתם מן הבית
8	3.2 הגורמים העיקריים במערך שירותי הרווחה המעורבים בהגנה על הילדים ועל בני הנוער ובטיפול בהם
14	3.2.1 עובד סוציאלי של המשפחה (עובד סוציאלי כוללני)
15	3.2.2 עובדים סוציאליים לפי חוק הנוער
17	3.2.3 עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין
19	3.2.4 עובדים סוציאליים לחוק האימוץ
21	3.2.5 חוקר ילדים
22	3.3 מנגנונים עיקריים לטיפול בילדים, בבני נוער ובמשפחותיהם
22	3.3.1 ועדות תכנון טיפול והערכה
24	3.3.2 בית משפט לנוער
25	3.3.3 בתי המשפט לענייני משפחה ובתי דין דתיים
26	3.3.4 יחידות הסיוע שליד בתי המשפט למשפחה ובתי הדין הדתיים
26	3.3.5 מרכזי קשר
26	3.4 שירותים הניתנים לילדים, לבני נוער ולמשפחות בקהילה
30	3.5 השירותים החוץ-ביתיים העיקריים הניתנים לילדים ולמשפחות
30	3.5.1 מערך מענים במצבי חירום
31	3.5.2 אומנה
33	3.5.3 מערך הפנימיות
35	3.5.4 אימוץ ילדים בסיכון
36	4. הקשיים והאתגרים הקיימים כיום במערכת והמלצות הוועדה לשינוי המצב
38	4.1 קשיים באיתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה והמלצות לשינוי
38	4.1.1 ריבוי הגדרות והתעלמות מהבדלים תרבותיים או קושי בהתמודדות אתם
39	4.1.2 קושי בהעברת מידע בין אנשי מקצוע
40	4.1.3 מחסור בידע, מידע וחשש של אנשי המקצוע
41	4.2 קשיים הקשורים לתהליכי קבלת החלטות ותכנון התערבות והמלצות לשינוי

4.2.1 קשיים במימוש זכות ההשתתפות של הורים ושל ילדים בוועדות תכנון טיפול והערכה	42
4.2.2 קשיים בהשתתפותם של גורמים מקצועיים מרכזיים בוועדות תכנון טיפול והערכה	45
4.2.3 קושי בהפניית ילדים עם צרכים מיוחדים לדיון בוועדות תכנון טיפול והערכה	46
4.2.4 חוסר שקיפות בוועדות תכנון טיפול והערכה ותיעוד הדיונים בהן	47
4.2.5 תהליך קבלת החלטות בנוגע לילדים שהוריהם בתהליכי פירוד וגירושים בעימות בעצימות גבוהה: דיון בוועדה להגנת הילד	47
4.2.6 תהליך קבלת החלטות בנוגע לילדים שהוריהם בתהליכי פירוד וגירושים בעימות בעצימות גבוהה: סעיף 19 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (התשכ"ב)	48
4.3 קשיים הקשורים לפיתוח ולשדרוג של מענים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם, והמלצות לשינוי	49
4.3.1 קשיים בהפניה למרכזי חירום ומשך השהייה בהם	49
4.3.2 מדיניות תמיכה פעילה במשפחות מזניחות ושיקומן, גם לאחר הוצאת הילד מהבית	50
4.3.3 מחסור במכסות להוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ובמענים חוץ-ביתיים	51
4.3.4 חוסר איזון בין שיעור שילובם של ילדים בפנימיות לבין שיעור שילובם באומנה	52
4.3.5 יישום מדיניות "הבית הקבוע"	53
4.3.6 התגברות תופעת הגירושים בעימות בעצימות גבוהה והיעדר מענים לילדים ולמשפחות	54
4.3.7 טיפול לקוי באבות בתהליכי פירוד וגירושים, ובמיוחד במצבים שבהם ניתן צו הרחקה	56
4.4 קשיים הקשורים לעבודתם של העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין והמלצות לשינוי	57
4.4.1 עומס רב בעבודתם של עובדים סוציאליים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין והיעדר תקינה	57
4.4.2 אלימות כלפי העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין ותדמית שלילית שלהם ושל עבודתם	59
4.5 קשיים הקשורים לתהליכי מעקב ובקרה והמלצות לשינוי	60
4.5.1 היעדר מעקב שיטתי אחר ילדים שהוחלט להשאירם בבית, אחר ילדים שהוצאו מהבית ואחר ילדים שחזרו לקהילה	60
4.5.2 מחסור במידע שיטתי ונתונים כבסיס לתהליכי בקרה, למידה וקביעת מדיניות	61
5. קווי פעולה מוצעים	63
6. ביבליוגרפיה	66
7. נספחים	74
נספח א': כתב מינוי	74
נספח ב': נתונים נבחרים	76

1. מבוא

הוועדה לבחינת מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בכל הקשור לשילוב במסגרות חוץ-ביתיות והסדרי ראייה הוקמה ב-4.7.13 על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ מאיר כהן. הוועדה, בראשותו של יוסי סילמן, מנכ"ל המשרד, כללה נציגים של מטה המשרד והמחוזות, האקדמיה והציבור. הוועדה קיימה מספר רב של ישיבות, ערכה סיורים ונפגשה עם נציגי עמותות ועם גורמים שונים העוסקים בתחום.

לוועדה הוגדרו שתי מטרות:

1. בחינה מחודשת של מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות והסדרי ראייה וגיבוש המלצות לעתיד.
2. בחינת סביבת העבודה של עובדי המשרד ושירותי הרווחה וגיבוש תכנית פעולה לתמיכה בעובדי המשרד העוסקים בסוגיה רגישה זו לגיבוש ולהגנה עליהם.

הוועדה עסקה בשתי קבוצות אוכלוסייה: הקבוצה האחת, ילדים נפגעי התעללות והזנחה שהם אוכלוסיית הקצה של קבוצה גדולה יותר של ילדים הנתונים במצבי סיכון. הוועדה עסקה במקרים שבהם שירותי הרווחה מתערבים או שוקלים להתערב עד כדי הוצאה של הילד מביתו. הקבוצה האחרת, ילדים להורים במצבי פירוד וגירושים בעימות בעצימות גבוהה. הוועדה לא עסקה בכל הילדים להורים במצבי פירוד וגירושים.

הדוח שלפניכם מסכם את תמונת המצב בתחום ומעלה כמה המלצות; תחילה תשורטט בקצרה תמונת המצב מבחינת אוכלוסיות אלו בישראל. לאחר מכן תיסקר מערכת שירותי הרווחה הקיימים כיום כדי לשרת את הילדים האלה ואת הוריהם. בהמשך ייסקרו הקשיים והאתגרים במערכת, ויוצגו המלצות לשינוי המצב, ולבסוף, בפרק החותם את הדוח, יוצעו קווי פעולה ראשוניים ליישום ההמלצות.

יצוין כי חלק מן הבעיות וההמלצות המוצגות בדוח מוכרות וכלולות בדוחות קודמים. אין בכך לגרוע מחשיבותן. נהפוך הוא, נראה כי הגיעה העת לפעול ליישום ההמלצות ביתר שאת. נראה אפוא כי אחת ההמלצות העיקריות בדוח זה צריכה להיות הקמת צוות ליישום ההמלצות. צוות שכזה יוכל לסייע ביישומן, חדשות כישנות, ולוודא כי בעוד כמה שנים, בדוח הבא, לא יוזכרו המלצות אלה שוב.

2. ילדים נפגעי התעללות והזנחה בישראל: נתונים ומגמות

ילדים בסיכון הם קטינים החיים במצבים מסכנים במסגרת משפחתית וסביבתית, כך שנפגעת יכולתם לממש ממדים של זכויות, כפי שהן באות לידי ביטוי באמנה לזכויות הילד: קיום פיזי, בריאותי והתפתחותי; תחושת שייכות למשפחה; למידה ורכישה של מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם (דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, להלן דוח שמיד, 2006).

קשה לאמוד את מספרם המדויק של הילדים בסיכון בישראל. בישראל חיים, בין היתר, יותר משמונה מאות ושישים אלף ילדים בעוני, למעלה מארבע מאות אלף ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, עשרות אלפי ילדים הנושרים ממערכת החינוך, עשרות אלפי ילדים שאינם מקבלים שירותי רפואה מונעת, אלפי ילדים שאינם מחוסנים ועוד (המוסד לביטוח לאומי, 2012; המועצה הלאומית לשלום הילד, 2013; מכון חרוב, 2013; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2013). תהליך האיתור והמיפוי של ילדים בסיכון ביישובי התכנית הלאומית לילדים בסיכון מראה שכ-16% מהילדים בישראל הם ילדים בסיכון (סבו-לאל וחסין, 2011). אומדן זה עולה בקנה אחד עם אומדנים אחרים בנוגע לאחוז הילדים בסיכון בישראל (דוח שמיד, 2006). עם זאת, מחקרים אחרים מצאו ש-48.5% מהילדים בישראל נחשפו לאלימות מסוג כלשהו (איזיקוביץ ולב ויזל, 2013).

דוח זה אינו עוסק בכל הילדים בסיכון, אלא מתמקד בילדים נפגעי ההתעללות וההזנחה ובילדים להורים במצבי פירוד וגירושים בעימות בעצימות גבוהה, ואשר עקב עוצמת הסכסוך הופכים לילדים בסיכון. מטבע הדברים זו גם האוכלוסייה אשר תהליכי שילוב במסגרת חוץ-ביתית נשקלים עבורה.

מטרת הפרק הנוכחי היא להציג נתונים על היקף הילדים הסובלים מהתעללות והזנחה, על סוגיה השונים, על היקף ההשמות החוץ-ביתיות ועל השינויים שחלו בו לאורך העשור האחרון (ראו נספח ב'). יש לציין כי בישראל יש מעט מאוד נתונים מינהליים על היקף תופעת ההתעללות וההזנחה של ילדים ועל מספר הילדים להורים גרושים המצויים בסיכון. המידע לא נאסף בשיטתיות ולאורך זמן, והדבר מקשה על הצגת נתונים מלאים של התופעות המתוארות.

2.1 ילדים נפגעי התעללות והזנחה

התעללות בילדים והזנחתם היא תופעה חברתית רחבת היקף. נתונים מישראל מלמדים על עלייה במספר הדיווחים על מקרי ההתעללות וההזנחה (המועצה לשלום הילד, 2013). נתונים מארצות-הברית וממדינות אחרות מלמדים אף הם שהתופעה רחבת היקף (NCANDS, 2007¹). איזיקוביץ ולב ויזל (2013) מצאו במחקר אפידמיולוגי רחב היקף שנערך עבור המרכז לחקר החברה, ש-27.8% מהילדים שהשתתפו במחקר עברו פגיעה רגשית (מכל סוג שהוא), 17.6% עברו פגיעה מינית (מכל סוג שהוא), 14.1% עברו פגיעה פיזית (מכל סוג שהוא) וכ-25% מהנחקרים דיווחו כי חוו יותר מסוג אחד של פגיעה (מכל סוג שהוא).

התעללות והזנחה פוגעות בילדים ומשפיעות על התפתחותם, על בריאותם הנפשית ועל התנהגותם (לביא-קוצ'יק, 2000; הורוביץ, בן יהודה וחובב, 2007). כיום מקובל לחלק את תופעת ההתעללות וההזנחה בילדים לארבע קטגוריות: התעללות פיזית, התעללות מינית, התעללות נפשית והזנחה. בכך התווספו להגדרת הפגיעה, נוסף לממד הפיזי, ממדים של פגיעה מינית, רגשית ואף היבטים של הימנעות ממעשה (מעשה במחדל) אשר נגרמים על ידי הורים ומטפלים (אפרת-גוט ובן אריה, 2001).

2.1.1 פגיעה פיזית

התעללות פיזית היא פגיעה גופנית בילד הכוללת שימוש בכוח וגרימת חבלות באופן קבוע או התאכזרות פיזית קשה, גם אם חד-פעמית, לדוגמה שימוש שגרתי בכוח שמטרתו חינוך הילד או התפרצויות של ההורה הקשורות לקשיים בוויסות העצמי: לעתים קרובות הורים מסבירים את מעשיהם ברצון לחנך את הילד וללמדו משמעת, אך פעמים רבות מדובר בתוצאה של איבוד עשתונות (לביא-קוצ'יק, 2000; אנטונלי, 2007; בויר וקדמן, 2007). פגיעה פיזית כוללת טלטול של הילד, צביטות, תפיסה או משיכה בשערות, גרימת כוויות, זריקת הילד, פגיעה פיזית באיברי המין, נשיכות, דקירות ועוד. תוצאתה יכולה להיות פציעות, נכות גופנית או אפילו מוות. אבל גם אם לאחר ההתעללות הפיזית הילד מצליח להחלים החלמה פיזית מלאה, הידע הקיים מלמד כי עדיין תתלווה אליה פגיעה נפשית בעלת השלכות לטווח הקצר ולטווח הארוך.

¹ National data archive on child abuse and neglect. מאגר נתונים הקיים מ-1988 בארצות הברית. יוזמה של אוניברסיטת קורנל, איתקה, ניו יורק, ארצות הברית, שמומנה על ידי Child Bureau, United States Department of Health and Human Services.

התעללות פיזית חוצה שכבות אוכלוסייה, תרבות, דת וגיל, אך הפגיעה הטראומטית ביותר היא זו המתרחשת בביתו של הילד (אנטונלי, 2007; לביא-קוצ'יק, 2000). קצת יותר מ-14 אחוז מהילדים בישראל דיווחו כי עברו התעללות פיזית (איזיקוביץ ולב ויזל, 2013), ואילו ספירת המקרים שדווחו לעו"סים לפי חוק הנוער מלמדת כי כ-5.5 מכל אלף ילדים חוו בשנת 2012 התעללות פיזית (מכון חרוב, 2013). ממחקר שערכה אנטולי (2007) עולה כי 35% מהילדים שעברו התעללות פעם אחת יחוו פגיעה נוספת, כאשר אם הם לא יאותרו, והאירוע לא יטופל, שיעור התמותה שלהם ינוע בין 5% ל-10%.

2.1.2 פגיעה מינית

התעללות מינית בילדים מוגדרת ב-DSM-V (ספר האבחנות הפסיכיאטריות של האגודה הפסיכיאטרית האמריקנית) כשימוש בקטין לסיפוק צרכיו המיניים של אדם בוגר. ניתן לסווג את הפגיעות המיניות לשלושה תחומים מרכזיים:

1. אונס (חוק העונשין - תיקון 22, התשמ"ח-1988), הכולל בעילה אסורה בהסכמה (תיקון 23, התשמ"ח-1988 ותיקון 77, התשס"ד-2003) ומעשה מגונה (תיקון 77, התשס"ד-2003);
2. ניצול מיני אשר מתבצע לרוב במסווה של מתן אהבה אך גם מקרים של שימוש בקטינים לפורנוגרפיה (תיקון 52, התשנ"ח-1998);
3. גילוי עריות המוכר כאירוע טראומטי קיצוני לאור התלות של הילד בהוריו ובמסגרת המשפחה (תיקון 30, תש"ן-1990, תיקון 70, התשס"ג-2002) (לב ויזל, 2007).

אמנת זכויות הילד (סעיף 34) קובעת שיש להגן על ילדים מפני כל סוג של ניצול או התעללות מינית: הדחת ילד לעסוק בפעילות מינית בלתי חוקית כלשהי או כפיית פעילות כזו עליו, הדחת ילדים לזנות ולעיסוק מיני אחר וניצול ילדים בהופעות פורנוגרפיות או בחומר פורנוגרפי. התעללות מינית אינה מחייבת מגע עם הקורבן: אוננות בפני ילד או אילוצו לצפות באקט מיני או בסרט פורנוגרפי הם התעללות מינית לכל דבר (לנג פרנקו, 2007).

פגיעה מינית בילדות היא אירוע טראומטי בעל השפעות לטווח ארוך המתבטא בסימפטומים שונים, כגון חרדה, דיכאון, מחשבות אובדניות, דימוי עצמי נמוך, פגיעה ביכולת לייצר אינטימיות, תחושת אשמה ובושה (לביא-קוצ'יק, 2000; לב ויזל, 2007). התעללות מינית בילדים במשפחה כוללת, על פי רוב, מרכיב של סודיות בין הקורבן לתוקף. על כן, ייתכן ויעברו חודשים ואף שנים עד הגילוי (לנג פרנקו, 2007). איזיקוביץ ולב ויזל (2013) מצאו במחקר שנערך עבור המרכז לחקר החברה כי 17.6% מהילדים דיווחו כי הם עברו פגיעה מינית (מכל סוג שהוא), ומנגד, על פי ספירת המקרים שדווחו לעו"סים לפי

חוק הנוער נמצא שכמעט 2.5 מכל אלף ילדים, שהם יותר מששת אלפים ילדים, עברו פגיעה מינית (מכון חרוב, 2013).

2.1.3 פגיעה רגשית ונפשית

התעללות רגשית או נפשית היא מורכבת וקשה למדידה ולזיהוי יותר מסוגי ההתעללות האחרים. ככלל, מדובר בהתנהגות אכזרית שיטתית מצד ההורה או המבוגר האחראי ובהתנהגות הפוגעת בהערכה העצמית של הילד ובתחושת הזהות שלו. תוצאות ההתנהגות הן פגיעה ביכולת ובתפקוד הרגשי, ביכולת ובתפקוד הקוגניטיביים וביכולות הבין-אישיות של הילד. לפגיעות אלה השפעה הן בהווה והן בעתיד (איזיקוביץ ולב ויזל, 2013). חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 368ג, עוסק בפגיעה בקטינים וכולל התייחסות מפורשת גם לפגיעה נפשית. סוג פגיעה זה מורכב מכמה ממדים: דחייה או התעלמות ההורה מהילד; הפחתת ערכו של הילד על ידי ביקורת ולעג פוגעני; הפחדת הילד על ידי איומים; בידוד הילד; ניצול רגשי של הילד; מניעת גרייה מהותית (התייחסות רגשית, אהבה ודאגה); חוסר עקביות בהורות (בן אמיתי, תשס"ז). במחקרם של איזיקוביץ ולב ויזל (2013) נמצא שכמעט 28% מהילדים דיווחו כי עברו פגיעה רגשית. מנגד, ספירת המקרים המדווחים לעו"סים לחוק הנוער מעלה שקצת יותר מ-4,300 מקרים דווחו בשנת 2012 (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2012). נכון להיום עקב הקושי באבחון הפגיעה והקושי החברתי להכיר בפגיעה זו, כמעט ולא קיים מערך ענישה כלפי הורים אשר פוגעים בילדיהם בתחום הרגשי, למרות האבחנה הקיימת בעיקר אצל ילדים להורים גרושים.

2.1.4 הזנחה

הזנחת ילדים היא המורכבת והבעייתית ביותר להגדרה, מכיוון שהיא תלויה בערכים ובתפיסות תרבותיות. הזנחה יכולה להיות מכוונת או תוצר של נסיבות חיים שנכפו על המשפחה. המשותף לכל ההגדרות הוא שהזנחה היא כשל או חסך בסיפוק צרכים בסיסיים לילד ובעקבות כך סיכון לפגיעה בילד או פגיעה ממשית שכבר התרחשה. הצרכים הבסיסיים של הילד כוללים: מזון הולם, טיפול רפואי, ביגוד, התייחסות, הגנה והשגחה, חינוך ודיור נאות (בן יהודה, 2007). חוק העונשין (1977) קובע כי הורה או אפוטרופוס אשר מחויב לדאוג לצורכי חייו של מושגח, ואינו מספק לבוש, מזון, צורכי לינה וצורכי חיים חיוניים אחרים במידה הדרושה לשמירת שלומו ובריאותו של המושגח, מזניחו לפני החוק, ולכן דינו שלוש שנים מאסר.

מכל ארבעת מרכיבי ההתעללות וההזנחה – ההזנחה היא הנפוצה ביותר. מחקרים מלמדים שיותר ממצצית המקרים הם מקרי הזנחה (אפרת-גוט ובן-אריה, 2001), ומספירת הדיווחים לעובדים סוציאליים (להלן: עו"סים) לפי חוק הנוער עולה כי בשנת

2012 מקרי ההזנחה היוו יותר מ-40% מכלל הדיווחים, וכי על פי הדיווחים, כ-6.7 מכל אלף ילדים סובלים מהזנחה (מכון חרוב, 2013).

2.1.5 מגמות במספר הדיווחים על התעללות והזנחה של ילדים

מאז 1995 מספר הדיווחים לעו"סים לפי חוק הנוער עולה בהתמדה והוא עומד כיום על 49,000 (דיווחי שווא מונים רק כ-3.6% מכלל הדיווחים) (המועצה לשלום הילד, 2012). לפי הערכות, על כל מקרה מדווח יש 3-10 מקרים שאינם מדווחים, מכאן שהיקף תופעת ההתעללות וההזנחה של ילדים גדול אף יותר. מספר התיקים הפליליים ותיקי טיפול מותנה שנפתחו בגין עברות נגד קטינים ב-2012 עמד על 8,361, ומשקף גם הוא גידול מתמשך ועקבי בעברות בשנים האחרונות (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2013). נוסף על כך, ב-2012 גדל מספרם של ילדים עד גיל 14 בטיפול חוקרי ילדים ועמד על 9,399 מקרים לעומת 7,909 ב-2011.

מגמת הגידול במספר המקרים המדווחים בגין חשד להתעללות ו/או הזנחה של ילדים ניכרת גם בנתונים על הדיווחים המתקבלים במערכת הבריאות ובמערכת החינוך. ניתן לומר בוודאות כי מספר המקרים המדווחים של התעללות בילדים והזנחתם נמצא במגמת עלייה ברורה ומתמשכת, הגדולה מהגידול הטבעי באוכלוסייה. גם אם מגמת גידול זו משקפת גידול בדיווח עקב גידול במודעות, נראה כי קצב הגידול מלמד גם על גידול בהיקף התופעה עצמה (Ben-Arieh, 2010).

2.1.6 ילדים החיים במצבי סיכון נוספים

ילדים נטושים: ילדים אשר שני ההורים נטשו אותם או שהוריהם נעדרים. סעיף 363 בחוק העונשין, התשל"ז-1977, תיקון 110 "נטישת מושגחים", תשע"א-2011, עוסק בהורה (או כל אפוטרופוס חוקי) שאינו מוכן לקחת לידי את הטיפול ואת הדאגה לצרכיו של ילדו או נוטש אותו. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי (2012), בישראל יש כ-570 ילדים נטושים.

ילדים הסובלים מהפרעות נפשיות: כמו מבוגרים, גם ילדים עלולים לסבול ממצוקה נפשית ומהפרעה פסיכיאטרית. להפרעות נפשיות עלולה להיות השפעה מכרעת על תפקודו של המתמודד אתן, על משפחתו ועל סביבתו. ההתמודדות עם הפרעה נפשית בקרב ילדים ומתבגרים מלווה בסטיגמה, בחששות ובמעמסה על המשפחה כולה (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2013). בשנת 2012 נרשמו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות 945 פניות לאשפוז פסיכיאטרי על פי חוק הנוער, והוצאו 209 צווי חירום לאשפוז פסיכיאטרי. ב-18 המסגרות הפוסט-אשפוזיות של השירות לילד ולנוער הפועלות כיום מטופלים 912 ילדים ובני-נוער עד גיל 18. בשנת 2012 פנו למרפאות לבריאות הנפש

5,446 מטופלים קטינים חדשים, ו-9,945 ילדים ובני נוער קיבלו טיפול במרפאות (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2013).

נוער המעורב בפלילים: מחקרים רבים מלמדים על קשר בין היות קורבן בילדות והיות עבריין בבגרות. יש הטוענים שהתנהגות עבריינית היא מנגנון הגנה מפני חרדות שנוצרות בעקבות אירוע טראומטי שהודחק. שיעור הילדים בישראל שהם נפגעי עברה הולך וגדל בהתמדה החל משנות התשעים של המאה הקודמת. נוסף על כך מחקרים מצאו כי 75% מהנערים אשר ביצעו עברות אלימות היו בילדותם קרבנות אלימות פיזית במשפחה (יעקב, 2007). בשנת 2011 דווח על כ-12,415 קטינים חשודים בני 12-17 שיש להם תיקים פליליים. מספר זה מהווה 8.0% מכלל החשודים עם תיקים פליליים, ויותר מ-90% מהם בנים. משנת 1990 ועד 2005 גדל פי שניים מספר הילדים שיש להם תיקים פליליים ותיקי טיפול מותנה שהופנו לטיפול בשירות המבחן. בשנת 2005 עמד המספר על 23,526 קטינים, ומאז חלה ירידה חדה ל-15,807 ילדים שיש להם תיקי טיפול מותנה ותיקים פליליים (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2013).

ילדים להורים גרושים או להורים בהליכי פרדה וגירושים: בישראל יש מגמה של עלייה בשיעור הילדים שהוריהם גרושים. בשנת 1995 הוריהם של 4.2% מכלל הילדים בארץ היו גרושים, בשנת 2000 - 5.5%, בשנת 2007 - 6.3%, ובשנת 2011 - 8.8% (המועצה לשלום הילד, 2013). בשנת 2012 הגישו עו"סים לעניין סדרי דין 16,115 תסקירים בעניין ילדים לבתי משפט, מהם 13,516 בענייני אישות (בעניין פרדה או גירושים של בני זוג והתייחסות לענייני משמורת, הסדרי ראייה וחינוך הילדים) (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2013). זאת בהשוואה לשנת 2006 שהוגשו בה 13,941 תסקירים, מהם 11,115 בענייני אישות (המועצה לשלום הילד, 2007).

2.1.7 מספר הילדים ובני הנוער הגרים ומתחנכים מחוץ לביתם

בשנת תשע"א (2010/11) עמד מספר תלמידי הפנימיות מכיתות אי-יב' על 57,749, ואליהם מתווספים עוד כמה עשרות אלפי ילדים המתחנכים בישיבות חרדיות ואינם נכללים בנתון זה. קצת פחות מעשרת אלפים ילדים מתלמידי הפנימיות חיים מחוץ לביתם עקב השמה של שירותי הרווחה. מספר הילדים שהושמו על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים כולל את הילדים באומנה (כ-2,400 ילדים), את הילדים שהושמו מכוח צו ואת אלה שהושמו בהסכמת ההורים. על פי מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשנים 2000-2012 לא גדל מספר הילדים שהושמו במסגרות חוץ-ביתיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, עם זאת חלה עלייה בשיעור היחסי של ילדים באומנה מכלל הילדים בהשמה במסגרת חוץ-ביתית. עלייה זו התבטאה גם בעלייה במספר הילדים באומנה (גידול של 12.7%) (שורק, סבו-לאל ובן סימון, טרם פורסם). אי-הגידול בהיקף ההשמה במסגרות

החוף-ביתיות בולט בייחוד על רקע המגמות שתוארו לעיל המלמדות על גידול מתמשך, עקבי וברור במספר הילדים נפגעי ההתעללות וההזנחה ובשיעורם באוכלוסייה.

מנתוני מערכת המסי"ר² (2013) עולה כי באוגוסט 2013 היו 2,349 ילדים באומנה (ובכלל זה קלטי אומנה), מהם 1,419 הוצאו לאומנה בחוק נוער (כ-60%). באותה עת היו בפנימיות (כולל קלטי חירום) 7,385 ילדים ובני נוער, מהם 3,466 הוצאו לפנימייה בחוק נוער (כ-45%). במרכזי החירום היו באותה עת 185 ילדים. כל הנתונים על מספר הילדים באומנה, בפנימייה ובמרכזי חירום דומים לנתונים שהיו בשנה הקודמת.

בהקשר זה, נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים מלמדים כי בשנת 2012 נמסרו לאימוץ בישראל 114 ילדים (לא כולל אימוץ בין ארצי, אימוץ קרובים ומשפחות חד-מיניות). בין השנים 2004 ל-2011 אומצו כ-100 ילדים בכל שנה בישראל (הירשפלד וסגל, 2013).

3. שירותי הרווחה המעורבים בטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון וילדים הנפגעים מהתעללות ומהזנחה, ובהגנה עליהם

מטרת הפרק הנוכחי היא להציג את שירותי הרווחה המעורבים בטיפול בילדים בסיכון וילדים הסובלים מהתעללות ומהזנחה ובהגנה עליהם. הפרק משמש רקע להצגת הקשיים והאתגרים שקיימים במערכת ומוצגים בפרק הבא. בחלק הראשון של הפרק יוצגו העקרונות העיקריים המנחים את עבודת מערכת שירותי רווחת הילד ובאים לידי ביטוי במדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בחלק השני יוצג תפקידם של העובדים הסוציאליים המטפלים בילדים ובבני הנוער הסובלים מהתעללות ומהזנחה. בחלק השלישי יתוארו המנגנונים העיקריים לטיפול בילדים, בבני הנוער ובבני משפחותיהם ולהגנה עליהם. בחלק הרביעי והחמישי יוצגו המענים הניתנים לילדים, לבני הנוער ולמשפחותיהם על ידי מערכת הרווחה בקהילה ומחוץ לקהילה.

3.1. עיקרי מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בנוגע לטיפול ולהגנה על ילדים ובנוגע להוצאתם מן הבית

מערכת שירותי הרווחה בישראל, בדומה למדינות רבות, כוללת שירותים שונים לילדים ולמשפחות, ובהם גם מסגרות חוף-ביתיות. מסגרות אלה מיועדות לילדים שזמנית או

² מערכת המסי"ר מרכזת נתונים על השירותים הניתנים לאוכלוסיות היעד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בקהילה, על מסגרות חוף-ביתיות ועל מקבלי שירות הנמצאים במסגרות אלו.

לתקופה ממושכת אינם יכולים לחיות בחיק משפחתם המולידה. הסיבות להוצאת ילד מחיק משפחתו מגוונות ונעות על רצף, החל מחסכים סביבתיים שמונעים התפתחות מיטבית של הילד, דרך הזנחה וכלה במצבי סיכון המאיימים על רווחתו ואף על חייו (זעירא, עטר-שוורץ ובנבנישתי, 2012). ההחלטה על הוצאת ילד מביתו היא החלטה מורכבת המבוססת, בין השאר, על הנחיות מדיניות ביחס לטיפול בילדים ובבני נוער ולהגנה עליהם. להלן נציג את עקרונות המדיניות המנחים כיום את משרד הרווחה והשירותים החברתיים בישראל בטיפול בילדים ובבני נוער ובהגנה עליהם.

עקרון העל המנחה את המדיניות הוא עקרון "טובת הילד". מעיקרון זה נגזרים ארבעה עקרונות עיקריים נוספים, כמפורט להלן:

- זכות הילד לגדול בחיק משפחתו הטבעית ועקרון ההורות השוויונית והדאגה המשותפת של הוריו להתפתחותו התקינה.
- שיקום המשפחה של הילד, גם כאשר הוא נמצא במסגרת חוץ-ביתית, כדי לממש את זכותו לגדול בחיק משפחתו.
- הזכות של הילד לגדול במשפחה קבועה ומיטיבה ("בית קבוע").
- מדרג רצוי לשילוב במסגרת חוץ-ביתית (שילוב הילד בקרב קרובי משפחתו, במסגרת משפחתית אחרת, במסגרת מוסדית).

עקרון "טובת הילד" – עקרון העל המנחה גם את מדיניות המשרד:

טובת הילד היא מושג סובייקטיבי, המשתנה מתקופה לתקופה וממתבונן למתבונן. עקרון טובת הילד הוא אחד מבין ארבעת עקרונות היסוד באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. עקרונות היסוד כוללים את עקרון השוויון, עקרון טובת הילד, עקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות ועקרון ההשתתפות. העקרונות משקפים עמדות יסוד בתפיסת מעמדו של הילד וזכויותיו. עקרון טובת הילד מתווה אמת מידה לקבלת החלטות הנוגעות לילד תוך מתן משקל ראוי לעקרונות השונים (הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי, 2003 (להלן דוח רוטלוי – ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית).

ועדת רוטלוי פירשה את עקרון טובת הילד, ולפי פירוש זה, העיקרון הזה מעגן את מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד. התבוננות בכל המכלול מאפשרת הסקה בדבר טובת הילד. הוועדה אף המליצה כי בכל פעולה או החלטה המתקבלת בעניינו של ילד תהא טובת הילד שיקול מכריע. כלומר, אם נוצר מתח בין זכויות מבוגרים והורים לזכויות הילד יש להעדיף את זכות הילד הזקוק להגנה. כאשר יש התנגשות בין טובת ילד מסוים לטובת

- ילדים אחרים תהא טובת הילד המסוים שיקול ראשון במעלה. כמו כן, כאשר קובעים את טובת הילד יש לשקול את הזכויות, הצרכים והאינטרסים שלו לאור הגורמים האלה:
- רצון הילד, רגשותיו ועמדותיו בנושא הנדון – הילד הוא נשוא ההחלטה, ולכן יש לספק לו אפשרות לבטא היבטים שונים של העצמי ביחס להחלטה.
 - שלומו הגופני והנפשי – זכות בסיסית זו צריכה להיות מעוגנת בכל החלטה ושיקול בנוגע לטובתו של הילד.
 - גיל הילד – הגורם המחליט צריך לבחון את מכלול היכולות והכשרים של הילד בפועל, לצד גילו הכרונולוגי, ולאורם לבחון את הזכויות, הצרכים והאינטרסים של הילד.
 - ממד הזמן בחיי הילד – תכליתו של רכיב זה להביא לתשומת לב הגורם המחליט, ביתר הדגשה, את ההבדלים הקיימים בתפיסת הזמן בין ילדים ובין מבוגרים ולהציג על השפעותיה. פרקי הזמן שבהם חלים שינויים התפתחותיים חשובים אצל ילדים קצרים בהרבה מאצל מבוגרים. יתרה מכך, תפיסת הזמן של ילדים שונה באופן מהותי מזו של המבוגרים, ומה שנדמה בעיני מבוגרים לזמן קצר יכול לדמות בעיני ילדים לזמן ממושך ביותר. ממד הזמן בחיי הילד מוביל לשתף המלצות חשובות: צורך במתן עדיפות לקיצור הליכים הנוגעים לילדים והצורך להתחשב בתפיסת הזמן השונה של ילדים בתוכן ההחלטות.
 - מינו של הילד, מאפייניו ותכונותיו החשובות לעניין הנדון – רכיב זה נועד להפנות זרקור על מגוון המאפיינים המייחדים את הילד המסוים מילדים אחרים, לרבות היבטים שונים של זהותו הדתית/חברתית/לשונית ועוד. תכליתו למנוע הכללות ביחס למאפייניו והנחות שאינן נוגעות באופן מדוקדק בעניינו.
 - ההשפעה הצפויה על חיי הילד בהווה ובעתיד בעקבות ההחלטה או הפעולה – תכליתו של רכיב זה לכוון את הגורם המחליט להעריך את ההשפעות האפשריות של כל אחת מאפשרויות ההחלטה בהווה, בטווח הקצר ובטווח הארוך, ולהביאן בחשבון בבחורו בחלופה מסוימת.
 - קשריו עם הוריו או עם אנשים משמעותיים בחייו, ושמירה על רציפות קשרים אלה – רכיב זה נועד להפנות את תשומת הלב לצורך בהמשכיות הקשרים של הילד עם הוריו ועם אנשים אחרים התופסים מקום מרכזי בחייו לצד הוריו, או במצבים שהוריו או אנשים משמעותיים בחייו אינם מתפקדים.
 - עמדת הורי הילד ואנשים משמעותיים אחרים בחייו בעניין הנדון – רכיב זה, תפקידו להדגיש את היותו של הילד חלק מתא משפחתי בראשות הוריו. יש אפשרות סבירה כי

ההורים יודעים מה טובתו של הילד ורוצים בה. כמו כן יש להם השפעה על היכולת ליישם החלטות ופעולות ביחס אליו.

- הידע המקצועי החשוב לעניין הנדון – מטרת רכיב זה להבטיח קבלת החלטה המתבססת על מרב הידע המקצועי והעדכני הנוגע לעניין ממגוון דיסציפלינות.
- תפיסה של כל גורם אחר שנקבע בחקיקה כי הוא קשור לקביעת טובת הילד בעניין הנדון או של כל גורם שנמצא קשור לקביעה על ידי הגורם המחליט – מטרת רכיב זה היא להדגיש את היותה של רשימת הרכיבים פתוחה, מנחה אך בלתי ממצה.

לעקרון טובת הילד יש חשיבות רבה כאשר מדברים על שילוב במסגרת חוץ-ביתית, שהרי מדובר בפעולה שמטרתה להבטיח את טובת הילד הנמצא במצב המחייב שינוי, ועל כן כל שלב בתהליך ההשמה צריך לקדם מטרה זו. יש לציין כי בהקשר של ההשמה במסגרת החוץ-ביתית מצאו חברי ועדת המשנה חשיבות לכך שההכרעה בדבר טובת הילד בהקשר של השמה תיעשה לאחר בדיקת היכולות של ההורים להיענות לצורכי הילד. זאת בשאלות עקרוניות כגון עצם ההוצאה מן הבית או בחירת מסגרת ההשמה וכן בהקשרים פרטניים יותר הנוגעים לחלקם של הוריו בחיי היום-יום שלו במסגרת ההשמה. (דוח רוטלוי – ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, 2003).

עקרונות הנגזרים מעקרון טובת הילד:

זכות הילד לגדול בחיק משפחתו הטבעית, עקרון ההורות השוויונית והדאגה המשותפת של הוריו להתפתחותו התקינה:

אחת הדרכים ללמוד על מדיניות משרד הרווחה ושירותים החברתיים היא לבחון את התקנות המנחות את עבודתם של העובדים הסוציאליים בישראל. תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) קובע: "גדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית מבטיחה את התפתחותו התקינה, ולכן נעשה כל מאמץ לפתח כלים ושירותים בקהילה כדי לבוא לעזרת המשפחה בגידול ילדיה. עם זאת יש ילדים ובני נוער אשר על אף הניסיונות לטפל בהם בחיק משפחתם, השמתם במסגרת טיפולית היא חלופה הכרחית להתפתחותם התקינה, ולעתים אף להגנה על שלומם. לילדים אלו הטיפול החוץ-ביתי נועד להבטיח מסגרת ההולמת את צורכיהם ואת התפתחותם כדי לחנכם לחיי מבוגר עצמאיים" (תע"ס 8.17, 2004). תפיסה זו, הרואה במסגרת של המשפחה המולידה את המקום הטוב ביותר לגידול ילדיה, עולה בקנה אחד עם התפיסה של האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. האמנה, שמדינת ישראל אימצה בשנת 2001, קובעת את אחריותה של המדינה ואת חובתה לאפשר לילדים לממש את זכותם לגדול אצל הוריהם ולשמור על קשר עםם (דוח רוטלוי – ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, 2003). על פי האמנה, ההורים הם שחקנים ראשיים

בחיייו של הילד ועל המדינה לאפשר להם לשמש בתפקיד זה. האמנה מחזקת את מעמד ההורים כבעלי האחריות הראשונית להבטחת זכויותיהם של הילדים. ממצאים מחקריים מעידים, בהלימה עם המדיניות הקיימת, שכשעובדים סוציאליים בישראל מתלבטים מהי טובת הילד, ההחלטה השכיחה יותר המתקבלת בוועדות תכנון טיפול והערכה היא להשאיר את הילד בביתו (דודזון-ערד, 2010).

ההורים, כאמור, הם השחקנים הראשיים בחיייו של הילד, ולפיכך יש להם דאגה משותפת לגידולו ולכל צרכיו. מדיניות משרד הרווחה שמה דגש בהורות שוויונית, וזו משמשת נקודת מוצא גם כאשר ההורים חיים בנפרד. עיקרון זה עולה בקנה אחד עם מחקרים המראים כי דאגה משותפת של שני ההורים בגידול הילדים ושמירה על קשר יציב וקבוע עם שניהם במצבים של פירוד וגירושים, הן גורמים חשובים, היכולים לנבא הסתגלות, תפקוד ורווחה נפשית של ילדים (Fabricius & Luecken, 2007; Ricci, 1997).

שיקום המשפחה של הילד, גם כאשר הוא נמצא במסגרת חוץ-ביתית, כדי לממש את זכותו לגדול בחיק משפחתו:

החל מספטמבר 2004 אנו עדים לאימוצה של המדיניות "עם הפנים לקהילה" המכוונת להפחית את מספר הילדים ובני הנוער בסיכון. עיקרה של המדיניות יצירת אפשרויות למענים הולמים יותר, העולים בקנה אחד עם תפיסות טיפוליות עכשוויות לילדים ולבני נוער לכל אורך רצף הסיכון. מדיניות זו מעודדת הפניית משאבים רבים יותר לפיתוח מסגרות קהילתיות כדי ליצור מגוון חלופות הולמות בקהילה עבור ילדים היכולים להישאר בחיק משפחתם, תוך שמירת מספר מספק של מקומות בסידורים חוץ-ביתיים לילדים שאינם יכולים להישאר בקהילה.

על פי מדיניות המשרד גם כאשר ילד הוצא מחוץ לביתו "יש לעשות הכול כדי להבטיח את התנאים שיאפשרו לו לחזור אל חיק משפחתו" (תע"ס 8.17, 2004). מדיניות זו השפיעה גם על תכניות אחרות המיושמות על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (כדוגמת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון), ועקרונותיה משתקפים בתכניות אלו. בשנים האחרונות אישרה המדינה תוספת משאבים רבה, בהיקף של מיליוני שקלים, עבור פיתוח שירותים קהילתיים לילדים ולנוער בסיכון ולבני משפחותיהם כדי לחזק את המערכת המשפחתית ולצמצם ככל האפשר שילוב ילדים במסגרות חוץ-ביתיות (לב שדה, 2012).

הזכות של הילד לגדול במשפחה קבועה ומיטיבה ("בית קבוע") :

ילדים זקוקים לבית קבוע (במשפחה מיטיבה וקבועה), בעדיפות למשפחתם המולידה. ההנחה היא שהבטחת קביעות (permanency) בחייו של ילד מבטיחה לו יציבות, שייכות והמשכיות, והיא חיונית לרווחתו, להתפתחותו הרגשית והנפשית, לביטחונו ולמיצוי הפוטנציאל האישי הגלום בו. הסוגיה של הבטחת בית קבוע לקטינים מעסיקה את קובעי המדיניות ואת גורמי הרווחה במדינות שונות בעולם המערבי. בארצות הברית, באנגליה ובקנדה נחקקו בעשור האחרון חוקים חדשים שמטרתם לעודד השמות בבית קבוע, כאשר לא ניתן להחזיר את הילד לביתו (שורק וניג'ס-אכתילאת, 2012).

גם מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ביחס לילדים בסיכון אשר הוצאו מרשות הוריהם, דוגלת בזכותו של כל ילד למשפחה קבועה. כדי להטמיע מדיניות זו הוחלט שבשנת 2014 תופעל תכנית פיילוט בכמה מחלקות לשירותים חברתיים. התכנית תפעל בשני ערוצים במקביל והיא תוגבל בזמן. מטרותיה הן: (1) להשאיר את הילד בחיק משפחתו או להחזיר ילד הנמצא בשילוב במסגרת חוץ-ביתית למשפחתו באמצעות מתן מענים לשיקום המשפחה; (2) ליצור אפשרות שהמשפחה האומנת שלו תאמץ אותו, אם מתברר כי לא ניתן להחזירו למשפחתו המולידה, גם לאחר תהליך שיקום.

מדרג רצוי לשילוב במסגרת חוץ-ביתית :

כאמור, מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים היא למצות ככל האפשר את תהליכי השיקום בקהילה. אם הדבר לא מתאפשר, ופגיעת המשפחה בילד נמשכת, מוצא הילד למסגרת חוץ-ביתית. ועדת רוטלוי המליצה, על פי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, שהמדרג הרצוי לשילוב במסגרת חוץ-ביתית יחל בהשמת הילד אצל קרובי משפחתו. בהיעדר אפשרות זו תיבחן אפשרות למסגרת משפחתית אחרת. החלופה המוסדית, כפי שכונתה על ידי הוועדה, תהיה החלופה האחרונה במדרג. קביעת המדרג, אין משמעה כי לא ניתן לבחון כבר בשלב הראשון את כל החלופות במקביל, ואין משמעה כי כל ילד חייב לעבור את כל החלופות בזו אחר זו כדי להגיע לחלופה האחרונה. בכל מקרה, יש לבחון ולבחור את החלופה המתאימה לנסיבותיו המסוימות של כל ילד (דוח רוטלוי – ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, 2003).

מדיניות זו עולה בקנה אחד עם המגמה במדינות רבות בעולם של ירידה במספר ההשמות במסגרת פנימייה. במספר מדינות שילוב בפנימייה נעשה רק אם לילד יש בעיה רגשית או בעיית התנהגות קשה או אם האומנה נכשלת ("קריסת האומנה"). גישה זו ממליצה להעדיף מסגרת משפחתית (Thouburn & Courtney, 2011).

מגמה זו שונה מהמצב הקיים בפועל בישראל, שבו מרבית הילדים משולבים במסגרות פנימייה (צמח-מרום, הלבן-אילת וסבו-לאל, 2012). כיום, על פי הנחיות שירות ילד ונוער, יש להרחיב את שילובם של ילדים במשפחות אומנה ככל האפשר, בעיקר עבור ילדים עד גיל תשע (לב שדה, 2012).

מגמה נוספת הקיימת במדינות רבות בעולם היא עלייה באימוץ ילדים שאינם יכולים בשום אופן לגדול בקרב משפחתם המולידה. מגמה זו עולה בקנה אחד עם ההסכמה של קובעי מדיניות, חוקרים ואנשי טיפול כי עבור רוב הילדים שאינם יכולים בשום אופן לגדול במשפחתם המולידה אימוץ הוא המענה הטוב ביותר. עם זאת, שיעור הילדים הנמסרים לאימוץ מפני שאינם יכולים לגדול במשפחותיהם קטן בישראל בהרבה מבמדינות מערביות אחרות, כמו אנגליה וארצות-הברית, ומרביתם מופנים לפנימיות ולאומנה. כיום השירות למען הילד פועל להרחבת מענה האימוץ בישראל על ידי פיתוח מודל האימוץ הפתוח, ועל פיו הקשר בין הילד לבין חלק מבני משפחתו המולידה נשמר (שורק וניג'ים-אכתילאת, 2012).

3.2. הגורמים העיקריים במערך שירותי הרווחה המעורבים בהגנה על הילדים ועל בני הנוער ובטיפול בהם

3.2.1 עובד סוציאלי של המשפחה (עובד סוציאלי כוללני)

עובד סוציאלי של המשפחה הוא הדמות המרכזית המתכללת (המרכזת) את הטיפול במשפחה, ומתוקף כך גם בילדי המשפחה. עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים מטפל במגוון רחב של נזקקויות במטרה לשפר את התפקוד האישי, המשפחתי והחברתי של הפונים אליו על ידי ייעוץ, טיפול ישיר ועקיף והפניה למוסדות ושירותים הנוגעים בדבר (תע"ס, 2.4, 1999). על פי לביא (2008), עובד כוללני, מתוקף תפקידו, הוא בעל ידע משולב ורב-ממדי, והוא עובד ישירות עם משפחות או מפנה משפחות לשירותים הקיימים בקהילה, לאחר אבחון צורכיהן. חשוב לציין כי יש העושים אבחנה בין תפקיד עו"ס משפחה לתפקיד עו"ס כוללני. אולם נראה כי תפקיד עו"ס כוללני בחלק ניכר מהמחלקות קרוב במהותו לתפקיד עו"ס משפחה אשר מתמקד בבעיות הכלליות של המשפחה (גורבטוב ואיגלשטיין, 2007).

ב-2011 הושלמו שלבי התכנון של יישום רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. הרפורמה גובשה לאור קשיים ובעיות בתפקוד המחלקות וביכולתן לספק מענים הולמים לצורכיהן של האוכלוסיות הנזקקות. מטרת הרפורמה היא לקדם את תפקודן של המחלקות לשירותים חברתיים, ואחד הדגשים המרכזיים שלה הוא חיזוק ובנייה של תפקיד עו"ס המשפחה שימש משנהל הטיפול במשפחה. הרפורמה מדגישה את מקומה של

המשפחה במוקד ההתערבות של המחלקות לשירותים חברתיים. על פי עקרונות הרפורמה, מנהל ההתערבות של המשפחה יהיה עו"ס שהוסמך לשמש עו"ס משפחה, וזכה להכשרה מתאימה. צוות עובדי המשפחה הוא גרעין המחלקה ועומד בליבת המבנה שלה. על כן, מתוכנן שמרבית העובדים הסוציאליים במחלקה יקבלו הכשרה ויוסמכו לשמש בתפקיד עו"ס משפחה (וינטר ומורלי-שגיב, 2012).

3.2.2 עובדים סוציאליים לפי חוק הנוער

עובדים סוציאליים לפי חוק הנוער (בשם הקודם: פקידי הסעד לפי חוק הנוער) הם עובדים סוציאליים, שהוכשרו במיוחד לתפקיד זה ומונו על ידי שר הרווחה. תפקידם העיקרי הוא להוציא לפועל את חוקי ההגנה על קטינים ולטפל בהם על פי חוקים אלה. החוקים העיקריים שעו"סים לפי חוק הנוער עובדים על פיהם הם חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וחוק העונשין, התשל"ז-1977. תפקיד נוסף של העו"סים לחוק הנוער, בהיותם מומחים להגנה על ילדים בסיכון, הוא לשמש יועצים לעובדים הסוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים.

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, מבטא את ההכרה של מדינת ישראל באחריותה לטפל בילדים החיים בתנאים שמסכנים את שלומם ואת התפתחותם הנפשית והגופנית ולהגן עליהם. כמו כן, מבטא חוק זה את מחויבות המדינה למימוש זכותם של ילדים לטיפול ולהגנה ברוח האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד. חוק הנוער מגדיר את התנאים להפעלתו, את דרכי הטיפול והטיפול הסמכותי, והוא קובע את סוגי הסמכויות של העו"ס. כפי שמצוין בחוק הנוער, התנאים העיקריים להפעלתו הם: (1) הקטין יוגדר לכאורה "קטין נזקק"; (2) יש התנגדות של ההורים ו/או הקטין לתכנית הטיפול בילד. חוק הנוער מגדיר שבע עילות להכרה של בית המשפט לנוער בנזקקות של קטין, ובהן עילות הנוגעות למצבם או להתנהגותם של ההורים, למצבו או להתנהגותו של הילד ולסביבה שהוא גדל בה. עוד מגדיר חוק הנוער את דרכי הטיפול והטיפול הסמכותי בילד, החל בנושאים חינוכיים-שיקומיים בקהילה וכלה באמצעים קיצוניים יותר של בדיקה או של טיפול נפשי בתנאי אשפוז והוצאה מהבית למשפחה אומנת או לפנימייה. הטיפול הסמכותי ניתן במצבי סכנה, הדורשים הגנה מיידית או לאחר שמוצו ונכשלו כל הניסיונות לעזור למשפחה. חוק הנוער מגדיר גם את הסמכויות של העו"ס לפי חוק הנוער, ובהן סמכויות לחקירה, סמכויות להפעלת אמצעי חירום וסמכויות ליזום הליכים בבית המשפט לנוער.

תפקידיו של העו"ס לחוק הנוער הם מרובים וכוללים טיפול בקטין, יזמה להתערבות בעניינו, איסוף מידע מקיף על מצב הילד ומשפחתו מגורמים שונים בקהילה, כגון שירותי הבריאות, שירותי החינוך, שירותי הרווחה, שירותים קהילתיים וכל גורם אחר שעשוי

לתרום מידע מסוג זה, הצגת תמונה מלאה ומפורטת על מצבם של הקטין ומשפחתו לפני בית המשפט ומתן המלצות. **חשוב לציין כי העו"ס לפי חוק הנוער אינו הגורם הקובע את ההחלטה בעניינו של קטין.** כפי שציין כבוד השופט עמית "שיקול הדעת הסופי לגבי משקל התסקיר וההכרעה בעניינו של הקטין לעולם מסור לבית המשפט" (פסק דין 4647/13, פלוגית נ' עו"ס לפי חוק נוער – המחלקה לשירותים חברתיים לב העיר למשפחה בעיריית תל אביב-יפו 04/07/2013). ההליך המשפטי לקביעת נזקקות מתנהל בבית משפט, על פי סדר הדין האזרחי, בשני שלבים: דיון לקביעת נזקקות לקטין והגשת תסקיר, דיון בהמלצות על דרכי הטיפול. לאחר ההכרעה השיפוטית, העו"ס לפי חוק הנוער מוציא לפועל את החלטות בית המשפט, עוקב אחר השפעותיהן ומדווח על ביצוע ההחלטות ועל השפעותיהן לבית המשפט.

כאמור, לעו"ס לפי חוק הנוער יש סמכות לפעול גם כאשר הוא סבור כי קטין הוא נזקק לכאורה, ונשקפת לו סכנה מיידית. הפעלת אמצעי החירום מותנית באישור עו"ס מחוזי לחוק הנוער, והיא נעשית במצבים האלה: כאשר הקטין נמצא ללא מבוגר האחראי לו, כאשר הוא במצב של סכנה מיידית או כשהוא נזקק להגנה מיידית בזמן אירוע מסכן או סמוך אליו. העו"ס לפי חוק הנוער מוציא צו חירום למשך ארבעה ימים, אלא אם כן קיבל את אישורו של העו"ס המחוזי לחוק הנוער להארכת הצו לשבעה ימים. עו"ס לפי חוק הנוער יכול לבקש להוציא גם צו ביניים. צו ביניים נועד להבטיח את שלומו של הקטין בסכנה ולהציע טיפול או אבחון שאינו סובל דיחוי. הדיון בבית המשפט יתקיים בנוכחות הקטין ובני משפחתו לאחר שהוזמנו כדין על ידי בית משפט או על ידי העו"ס לפי חוק הנוער.

בשנת 1989 עבר התיקון לחוק העונשין, המקנה מסגרת חוקית לדיווח על פגיעה בילדים, לחקירה ולהפעלת חוק נגד פוגעים. על פי סעיף 368 ד' לחוק, כל אדם חייב לדווח למשטרה או לפקיד סעד על חשד להתעללות בילדים או על הזנחתם בידי האחראי להם. מרבית הטיפול ביישום החוק להגנה על קטינים חסרי ישע הוטל על העו"סים לחוק הנוער, תוך שיתוף פעולה עם המשטרה ועם גורמים מקצועיים אחרים. בעקבות הנהגתה של חובת הדיווח גדל מספר הדיווחים על הזנחה או על התעללות בילדים, מספר הילדים והמשפחות הזקוקים לסיוע השירותים להגנת הילד וגם מספר הילדים שבעניינם התעורר צורך לפעול על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה).

עם קבלת הדיווח העו"ס לפי חוק הנוער אוסף מידע על נסיבות המקרה הן כדי לברר אם הפגיעה מהווה חשד לעברה פלילית הן כדי לברר אם הילד זקוק להגנה מיידית. אם קיים חשד לעברה פלילית, חייב העו"ס לפי חוק הנוער לדווח למשטרה ולצרף המלצות להמשך החקירה. אם מסיבות מקצועיות הוא סבור שדיווח למשטרה עלול לפגוע בקטין או

שהקטין מתנגד לדיווח למשטרה או שיש צורך בזמן נוסף כדי להיערך להגנה על הקטין, הוא רשאי לפנות לוועדת פטור ולבקש פטור מדיווח למשטרה או את השהיית הדיווח. החקירה הפלילית תיעשה על ידי המשטרה ובתיאום עם העו"ס לחוק הנוער ועם הפרקליטות. כאשר הדיווח מגיע למשטרה עליה להעביר מידע לעו"ס לחוק הנוער ולהיוועץ עמו על פתיחת החקירה הפלילית. גם במצב זה חייב העו"ס לחוק הנוער לבדוק אם הילד זקוק להגנה ולפעול על פי נוהלי חוק הנוער (טיפול והשגחה). בעקבות התיקון לחוק נוצר צורך לשנות את דרכי עבודתם של עו"סים לחוק הנוער; למשל, להשקיע זמן רב בחקירות הנוגעות לחשד להתעללות ובקיום קשרים עם המשטרה ועם גורמים מקצועיים אחרים בקהילה (דולב, סבו-לאל ובן רבי, 2008; פבר וסלוצקי, 2007).

3.2.3 עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין

עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין (בשם הקודם פקידי סעד לחוק הסעד סדרי דין) הם עובדים סוציאליים שהוכשרו במיוחד לתפקיד זה ומונו על ידי שר הרווחה. הם מועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בפיקוח השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. תפקידם, כפי שהוא מוגדר בתקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס, סעיף 3.20, 2008), הוא להגיש חוות דעת מקצועית והמלצות (תסקיר) לערכאות משפטיות³ מכוח צו של ערכאה משפטית או פנייה יזומה של בא כוח היועץ המשפטי. תפקיד זה מתבצע באמצעות כניסה למשפחה בשעת משבר זמני או מתמשך במצבים שלהלן: פירוד וגירושים; כשנדרשת הגנה על קרבתות אלימות במשפחה; כשחולי נפש וחסרי ישע זקוקים להגנה ולאפטרופסות; בקשות להיתר נישואים לקטינים מתחת לגיל 17; בקשות להכרה באבהות; בקשות להמרת דת; במצבים שבהם ילד נחטף בתוך מדינת ישראל או בין מדינות החתומות על אמנת האג⁴. יש לציין כי התקנות בעניין סדרי הדין בתקנון העבודה הסוציאלית עומדות לפני שינוי. תהליך אישור השינויים נמצא בשלב הסופי, והתקנות עדיין לא אושרו בעת סיום העבודה במסגרת הוועדה הנוכחית.

³ הערכאות המשפטיות הן: בית משפט לענייני משפחה, בית דין רבני, בית דין שרעי/דרוזי/נוצרי, בית משפט השלום, בית משפט מחוזי, בית המשפט העליון או לבקשת היועץ המשפטי למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁴ האמנה, המכונה "אמנת האג", בדבר ההיבטים האזרחיים של חטיפה בין-לאומית של ילדים, נחתמה בהאג בשנת 1980 ואומצה על ידי ישראל בשנת 1991, ב"חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים) התשנ"א-1991". על פי האמנה, המשמורת על ילד צריכה להיקבע במקום מגוריו הקבוע. אם הילד הוברח לארץ אחרת ניתן להגיש בקשה להחזרתו, והמדינות החתומות על האמנה מתחייבות להשיבו למדינה שנחטף ממנה כדי שהדיון על המשמורת יתבצע באותה מדינה.

העו"סים לעניין סדרי דין פועלים בעיקר על פי החוקים שלהלן: חוק הסעד סדרי דין (בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, המאפשר לבית המשפט או לבית הדין לצוות על העו"ס לעניין סדרי דין לחקור ולחוות את דעתו, בתסקיר בכתב ובעל פה, בעניין של קטין או של חולה נפש; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, הקובע את הסמכויות של הורים שהם אפוטרופוסים לילדיהם הקטינים וכן סמכויות של גורמים שונים לצורך שמירה על טובתם של חסויים המתקשים לדאוג לצורכיהם; חוק בתי המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, המאפשר לבית המשפט לענייני משפחה לצוות על העו"ס לעניין סדרי דין להגיש תסקיר. לפי חוק זה, רשאי העו"ס לעניין סדרי דין ליזום הליך בבית המשפט באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, בעניין הנוגע לקטין; חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, הקובע את מגבלת גיל הנישואים של קטינים וכן כי בית המשפט יוכל לצוות על מתן תסקיר לצורך בדיקת אישור נישואים במקרים חריגים; החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, העוסק בבדיקת הצורך במתן צווי הגנה למי מבני המשפחה מפני בן משפחה אחר; חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991, העוסק במניעת חטיפת ילדים בין מדינות בשל סכסוך גירושים. במצב זה נדרשת חקירה של עו"ס לעניין סדרי דין בדבר סיבות קיימות לאי-החזרתו של הקטין.

מרבית העבודה של העו"סים לעניין סדרי דין היא בתיקי פירוד וגירושים שמעורבים בהם ילדים. עבודת העו"סים לעניין סדרי דין במצבים אלה נשענת על תפיסה מערכתית ושמירה על עקרון טובת הילד: "עבודתו של פקיד הסעד לסדרי דין מאופיינת בראיית התא המשפחתי כמערכת, והעבודה מתבצעת תוך דו-שיח מתמשך עם הצוות המקצועי במחלקה לשירותים חברתיים ובקהילה ועם מרכיבי המשפחה. עקרון טובת הילד הינו תמיד עקרון על. יש לקיימו תוך בירור ומתן עזרה להורים, כדי לסייע בחיזוק המערכת המשפחתית. הורים שנפרדו, ממשיכים להיות הורים לילדיהם, וחלק מתפקידו של פקיד הסעד הוא, נוסף על היותו הזרוע הארוכה של בית המשפט – לסייע, להנחות ולהדריך בתכנון ההורות..." (התע"ס, סעיף 3.20, 2008).

התסקיר שמכין העו"ס לעניין סדרי דין הוא חוות דעת מקצועית המוגשת לערכאה השיפוטית, על פי הצו השיפוטי. לצורך הכנת התסקיר העו"סים לעניין סדרי דין אוספים מידע ממוסדות חינוך, בריאות, רווחה ומגורמים נוספים בקהילה, עורכים פגישות עם כל בני המשפחה, לרבות הילדים, מקיימים תצפיות ובמידת הצורך בודקים את הרישום הפלילי. בסיום גיבוש התסקיר הם מציגים לפני הערכאה המשפטית המלצות על משמורת ועל חלוקת זמני השהות של הקטינים עם כל אחד מההורים ו/או על התערבות טיפולית. בני הזוג רשאים לפנות בבקשה לקבל העתק של התסקיר מתוך תיק הערכאה המשפטית,

והעובד הסוציאלי לעניין סדרי דין יביא לידיעת ההורים את המסקנות וההמלצות בתסקיר לפני הדיון בערכאה המשפטית. זאת למעט בנסיבות מיוחדות שהוא מצא לנכון שלא להביא את ההמלצות לפני ההורים טרם הדיון המשפטי. חשוב לציין כי **האחריות להכרעה השיפוטית היא בידי הערכאה השיפוטית.**

במקרים מסוימים, יש הפניה לוועדת תסקירים מקומית, ובה צוות רב-מקצועי מגבש במשותף המלצות תסקיר לערכאה המשפטית. אמות המידה להפניה לוועדת תסקירים כוללות למשל קושי של המשפחה לשתף פעולה עם העו"ס לעניין סדרי דין ולקבל את סמכותו; צורך בגיבוש תכנית טיפולית למשפחה; קושי ביישום ואכיפה של צווי בית המשפט/בית הדין; מקרים שבהם נדרשת בדיקה אם יש צורך במעורבות של העובד הסוציאלי לחוק הנוער, בגלל התרשמות של העו"ס לעניין סדרי דין שמדובר בילד/ים בסיכון ו/או צורך בתהליך הכנת תסקיר בוועדת תכנון טיפול והערכה. המשתתפים הקבועים בוועדת התסקירים הם מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או איש מקצוע מטעמו, העובד הסוציאלי הבכיר לעניין סדרי דין במחלקה לשירותים חברתיים והעו"ס לעניין סדרי דין, האחראי למקרה. נוסף על כך מומלץ שוועדת התסקירים תכלול, על פי הצורך, גם את העובד הסוציאלי המחוזי לעניין סדרי דין, שהוא המפקח מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, פסיכולוג ילדים או יועץ פסיכיאטרי ומדריך ראש צוות של העו"ס לעניין סדרי דין המציג את המקרה. כנדרש בכל מקרה ומקרה, ועדת התסקירים עשויה לזמן גם עו"ס לפי חוק הנוער, את עו"ס המשפחה, גורמים מהקהילה, למשל מתחום החינוך, הטיפול, והבריאות וכן ילדים או בני משפחה אחרים (התע"ס, סעיף 3.20). ההורים הם משתתפים קבועים בוועדת התסקירים ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה (תע"ס 3.20, נמצא כיום בתהליכי שינוי ויכול חובת זימון ההורים).

3.2.4 עובדים סוציאליים לחוק האימוץ

העובדים הסוציאליים לחוק האימוץ הם מפקחים מחוזיים מטעם השירות למען הילד (שירותי האימוץ)⁵. הם מטפלים ישירות באוכלוסיות שבטיפול השירות, הכוללות: ילדים מאומצים טרם האימוץ, בתהליך אישור האימוץ ולאחריו, משפחות המאמצות ילדים מהארץ ומחו"ל, מאומצים בוגרים, משפחות מולידות אשר ילדיהן נמסרו לאימוץ, נערות ונשים בהריון לא רצוי ואימהות נושאות והורים מיועדים לפי חוק ההסכמים לנשיאת עוברים (חוק הפונדקאות).

⁵ השירות למען הילד (שירותי האימוץ) פועל ברמה המחוזית בלבד, וזאת בניגוד לשירותי רווחה אחרים, הפועלים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

במסגרת עבודתם הם פועלים מכוח החוקים שלהלן: חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, כולל תיקון לחוק האימוץ מ-2011, הקובע כי קטין יימסר לאימוץ על ידי עובד סוציאלי לחוק האימוץ, אם הוריו חתמו על הסכמתם לאימוצו, או שבית המשפט הכריז על הקטין בר-אימוץ; תיקון לחוק המסדיר את האימוץ הבין-ארצי של ילדים ממדינות אחרות, התשנ"ו-1996, הקובע כי אימוץ מסוג זה יתבצע באמצעות עמותות הנמצאות בפיקוח הרשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי; תיקון לחוק המסדיר את דרכי קבלת הסכמת ההורים לאימוץ הילד, קובע לוחות זמנים להחלטות שיפוטיות בענייני אימוץ ומגדיר את טובת הילד, התשע"א-2010, וחוק "ההסכמים לנשיאת עוברים",⁶ התשנ"ו-1996, המתיר היריון על-ידי אם נושאת (פונדקאית) לזוג הורים מיועדים. כמו כן, פועלים העובדים הסוציאליים לאימוץ על פי התקנות בתקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס, סעיף 8.41, 1995).

העובדים הסוציאליים לחוק האימוץ מספקים שירותים בתחום של אימוץ ילדים בסיכון בשלושה שלבים עיקריים (הירשפלד, גורבטוב ובן-שמחון, 2011):

1. בשלב קדם האימוץ מתקיים בירור מעמיק ומקיף עם ההורה המבקש למסור את ילדו לאימוץ. כמו כן, עו"סים לחוק האימוץ הם חברים קבועים בוועדות תכנון טיפול והערכה בעניינם של קטינים עד גיל שש ומשתתפים בישיבותיהן. כאשר מתברר כי מסוגלותו של ההורה אינה ניתנת לשינוי בעתיד הנראה לעין, למרות מתן סיוע כמקובל על ידי שירותי הרווחה, הוועדה ממליצה על פנייה לבית המשפט בבקשה להכריז על הקטין בר אימוץ. העו"ס לחוק האימוץ מכין תסקיר לבית המשפט ומעביר אותו ליועץ המשפטי של משרד הרווחה, והוא פונה לבית המשפט בבקשה להכרזה על הקטין בר אימוץ. בשלב זה נערכות פעולות שונות לקראת מסירתו של הילד לאימוץ. פעולות אלה כוללות: אבחון הורים המתאימים לאימוץ הילד והכנתם; הכנת הילד למסירתו לאימוץ, ובכלל זה איסוף מידע על מצבו של הילד מבחינה רפואית, התפתחותית ורגשית והכנת דיווח כולל, המועבר להורה המאמץ. דיווח זה משמש את המשפחה המאמצת בהחלטות על אימוץ הילד, ולצורך מתן טיפול מתאים לילד המאומץ במהלך שנות האימוץ.

2. בשלב האימוץ עיקר הפעילות היא משפטית וכוללת הסדרת הליך חתימת ההורה על הסכמתו לאימוץ הילד או הכרזת בית המשפט שהקטין בר אימוץ. עם ההכרזה שהקטין בר אימוץ ממנה העו"סית הראשית לחוק האימוץ את אחד העו"סים לחוק האימוץ לאפוטרופוס ישיר על הילד, הנושא זכויות וחובות כלפי הילד. בית המשפט

⁶ חוק זה מוכר בשם "חוק הפונדקאות".

קובע אם אימוצו של הילד יהיה סגור או פתוח (אימוץ עם קשר)⁷. החלטה על אימוץ פתוח מתקבלת אם המשך הקשר עם בני המשפחה המולידה משרת את טובתו של הילד. הילד נמסר למשפחה אומנת למטרת אימוץ. לאחר פרק זמן של חצי שנת ניסיון לפחות המשפחה יכולה לפנות לבית המשפט בבקשה לצו אימוץ. תפקיד נוסף של העו"ס לחוק האימוץ כולל מתן המלצה על אימוץ לפני בית המשפט באמצעות תסקיר, אם יש בקשה לאימוץ ילד זר או בקשה לאימוץ ילד על ידי בן הזוג של ההורה המוליד (אימוץ קרובים במשפחות רגילות ובמשפחות חד-מיניות).

3. בשלב שלאחר האימוץ מתבצעות פעולות של מעקב אחר קהילת האימוץ ותמיכה בה לאורך כל שנות האימוץ באמצעות: מתן מענה טיפולי קצר מועד למצבי משבר במשפחה, הפעלת סדנאות תמיכה בתנאי נופש, סבסוד האימוץ, הפניה לטיפול מסובסד בתחנות הקיבוצים לטיפול בילד ובמשפחה (תל"ם) שזכו במכרז לסיוע בטיפול פרטני, משפחתי, וקבוצתי למשפחות מאמצות ולילדים מאומצים. כמו כן, העו"ס לחוק האימוץ מבצע תהליך של פתיחת תיק האימוץ ומקיים מפגש עם הורים מולידים, על פי בקשתם של מאומצים בוגרים.

3.2.5 חוקר ילדים

חוקר הילדים הוא עובד סוציאלי אשר מונה על ידי שר המשפטים לאחר הכשרה מתאימה לתפקיד. הוא מעורב בכל המקרים שבהם ילדים עד גיל 14 נפגעו מהאחראי להם בעברות של התעללות והזנחה, וכן במקרים של ילדים שנפגעו בשל עברות מין, היו עדים לעברות כאלה או החשודים בעברות כאלה או ילדים שהיו עדים לעברות של רצח או של אלימות במשפחה⁸. תפקידו הם:

- חקירת ילדים לצורך איסוף ראיות בהליך הפלילי, תוך תיעוד החקירה בווידאו. חוקרי ילדים רשאים להמליץ על אי-מתן עדות של קטינים מתחת לגיל 14 לפני בית המשפט⁹
- הערכת המהימנות של עדות הילד.

⁷ בישראל, שיטת האימוץ הנהוגה היא אימוץ סגור, שבו אין קשר בין הקטין המאומץ לבין הוריו המולידים. במקרים יוצאי דופן מתאפשר "צמצום תוצאות האימוץ" שמשמעותו שימור הקשר עם חלק מבני המשפחה המולידה. על פי מודל האימוץ הפתוח, ההורים המאמצים וילדם המאומץ חולקים עם ההורים המולידים מידה מסוימת של מידע על מצבו של הילד. רמת הפתיחות באימוץ נעה על פני קו רצף, החל בהעברת מידע לא מזהה מההורים המאמצים להורים המולידים וכלה במפגשים הכוללים השגחה מטעם שירותי האימוץ במקום ניטרלי פעם עד ארבע פעמים בשנה.

⁸ נוסף לחוקר הילדים פועל חוקר שהוא עובד סוציאלי אשר עבר הכשרה ייחודית לצורך גביית עדויות מילדים ומאנשים עם מוגבלות שכלית.

⁹ יש לציין שחקירת בני נוער מעל גיל 14 נעשית על ידי חוקר נוער מהמשטרה.

- אישור הנחיות וחלוקתן לפעולות נוספות הנדרשות לחקירה: ביקור בזירת האירוע, מסדר זיהוי, בדיקה רפואית ועוד.
 - מתן המלצות להמשך טיפול.
 - קבלת החלטה לאסור או להתיר את עדות הילד בבית משפט: אם חוקר הילדים אסר על הילד להעיד בבית המשפט, חוקר ילדים יעיד בבית המשפט במקום הילד.
 - אם חוקר הילדים התיר לילד להעיד בבית המשפט, ימליץ על התנאים למתן העדות, יכין את הילד למשפט וילווה אותו בעת מתן העדות.
- חוקר הילדים מתמחה בגביית עדויות מילדים עד גיל 14 בעזרת שימוש באסטרטגיות דלייה מהזיכרון המותאמות התפתחותית לצורכיהם הרגשיים, הנפשיים והקוגניטיביים של ילדים. חוקר הילדים פועל על פי החוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), תשט"ו-1955 (אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים).

3.3 מנגנונים עיקריים לטיפול בילדים, בבני נוער ובמשפחותיהם

3.3.1 ועדות תכנון טיפול והערכה

ועדות תכנון טיפול והערכה (בשמן הקודם ועדות החלטה) הן מנגנון מרכזי שנועד לסייע בבניית תכנית התערבות מתאימה לילדים ולנוער בסיכון ולמשפחותיהם. הוועדות פועלות על פי הוראות תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס, סעיף 8.9, 1996), המגדיר את תפקידן ואת דרכי עבודתן. ההתייחסות לוועדות נמצאת בתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), תשכ"ה-1965. התקנות מחייבות, בין השאר, דיון בוועדה בעניינו של ילד מתחת לגיל 12 המועמד לשילוב במסגרת חוץ-ביתית.

בעקבות דוח ועדת גילת¹⁰, 2002, ממצאי מחקר בנושא ועדות החלטה (דולב, בנבנישתי וטימר, 2001) ועבודתה של ועדת גולדברגר שבמסגרתה גובשו נהלים לשינוי עבודתן של הוועדות לתכנון טיפול והערכה ולשדרוגן, החל משרד הרווחה ב-2008 ביישום רפורמה בכל המחלקות לשירותים חברתיים בישראל. מטרת הרפורמה הייתה לשדרג את עבודתן של הוועדות באמצעות קביעת סטנדרטים אחידים לפעולתן תוך מחויבות לעקרונות של שקיפות ושל חופש מידע, כך שהוועדות יוכלו למלא את מכלול התפקידים המוטלים עליהן ולשמש צומת מרכזי בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים בטיפול בילדים. כמו כן, נקבע כי התהליך בוועדה הוא טיפולי ולא משפטי. במסגרת הרפורמה נבנה מודל

¹⁰ ועדת גילת (2002) עסקה בביקורת הציבורית שהוטחה בוועדות בנוגע להיעדר שיתוף מספק של הורים ולא-שמיעת עמדתם, להיעדר שקיפות בדיוני הוועדות ובתיעודם, להיעדר ייצוג להורים ותמיכה בהם בדיוני הוועדות ולהיעדר אפשרות ערעור על החלטות הוועדה.

לתהליך קבלת החלטות בוועדות, ופותרו כלים לניהול התהליך ולתמיכה בו, ובכלל זה נהלים לאופן קבלת ההחלטות כדי לאפשר פיקוח על התהליך.

ב-2011 החלה הרצה של מערכת ממוחשבת לניהול הוועדות (מערכת מתווה). המערכת הממוחשבת מאפשרת איסוף מידע שיטתי ויצירת בסיס מידע יישובי על צורכי הילדים בסיכון ועל משפחותיהם לצורך תכנון יעיל יותר של פיתוח שירותים להורים וילדים בקהילה. מערכת זו גם תורמת לייעול יכולת הבקרה והפיקוח על תהליכי עבודת הוועדות (לב שדה, 2012).

העקרונות העיקריים בבסיס עבודת הוועדות נשענים על ערכי העבודה הסוציאלית ועל הידע המקצועי העדכני:

- הקהילה ובית ההורים הם המקום המועדף לגדילתם של ילדים ובני נוער בסיכון.
- התחשבות בכוחות המשפחה והקהילה.
- שיתוף הורים וילדים בתהליך קבלת ההחלטות.
- סיוע מתוך שותפות, הידברות והתייחסות לרגישות תרבותית (מצגת: ועדות תכנון טיפול והערכה, שירות ילד ונוער, ועדת סילמן 29.8.13).

הוועדות מתכנסות לצורך גיבוש תכנית התערבות במקרים אלה: כאשר מדובר במשפחות שבהן ילדים במצבי סיכון המצריכים בניית תכנית טיפולית מערכתית מקיפה; כאשר נשקלת האפשרות למתן שירותים אינטנסיביים ייחודיים לילד ו/או למשפחה (כגון: מעון רב-תכליתי, מרכז ילדים-הורים); כאשר הטיפול במשפחה לא התקדם, והילד ממשיך להיות נתון בסיכון; כאשר נשקלת הוצאה של ילד למסגרת חוץ-ביתית; כאשר הוצא צו חירום או נשקלת פנייה לבית המשפט.

הוועדות פועלות במחלקות לשירותים חברתיים בכל הרשויות המקומיות בישראל. יושב ראש הוועדה הוא מנהל המחלקה או מי מטעמו אשר עובר הכשרה ייחודית לתפקיד. בוועדה אמור להשתתף צוות רב-מקצועי קבוע. נוסף על כך, מוזמנים לוועדה אנשי מקצוע הקשורים לנושא שמכירים את הילד ואת בני המשפחה הנדונים. חברי הצוות הקבוע כוללים נציגים של מערכת החינוך ושל מערכת הבריאות בקהילה המשתתפים בוועדה בהתנדבות. הוועדות מתקיימות בהשתתפותם של הורי הילד ושל הילד עצמו, על פי הגיל ועל פי שיקול הדעת המקצועי של העובד הסוציאלי המטפל במשפחה. למשפחה יש אפשרות לצרף לדיון בוועדה נציג מטעמה.

כאשר נשקלת הוצאת ילד למסגרת חוץ-ביתית ו/או כאשר עולה כי הילד הנדון בוועדה הוא ילד נזקק לכאורה, על פי חוק הנוער טיפול והשגחה (1960), ועולה התנגדות של המשפחה או הילד, העו"ס לחוק הנוער מתבקש להשתתף בוועדה. הוועדה דנה בצרכים של הילד ושל המשפחה ובחלופות טיפוליות אפשריות בקהילה, המוצעות על ידי אנשי המקצוע או המשפחה. במצב שבו הישארותו של הילד בבית מסכנת את שלומו, והחלופות אינן נותנות מענה לסיכון זה, ובתוך כך המשפחה או הילד מתנגדים לשילוב במסגרת חוץ-ביתית, תמליץ הוועדה על פנייה לבית משפט לנוער. על העו"ס לפי חוק הנוער להסביר למשפחה את משמעות הליך הפנייה לבית המשפט, את זכותם לקבלת סיוע משפטי מהמדינה בהליכים בבית המשפט לנוער ואת זכותם להציע תכנית טיפולית חדשה. העו"ס לפי חוק הנוער חייב להקפיד על הגשת חומר המבוסס על ראיות שיאפשר לבית המשפט להכיר בילד "קטין נזקק". כמו כן עליו לשכנע את בית המשפט כי תכנית הטיפול המוצעת היא החלופה המתאימה ביותר עבור הקטין, וזאת לאחר שנבחנו אפשרויות אחרות. במצב חירום, כאשר העו"ס לפי חוק הנוער סבור כי ילד עלול להיות במצב של סכנה, הוא מוציא צו חירום ומעביר את הילד למסגרת שתיתן לו מענה זמני לצורך הגנה מידית.

על פי תקנות חוק הנוער 2013, על העו"ס לפי חוק הנוער לפנות בבקשה לבית המשפט לאשר את צו החירום סמוך ככל הניתן להפעלת צו החירום, ולא יאוחר מארבעה ימים מיום הדיווח על אירוע החירום, אלא באישור עו"ס מחוזי לחוק הנוער עד שבעה ימים. במעמד זה יבקש העו"ס לפי חוק הנוער לקבל המשך להחלטה על הוצאת הילד מחוץ לבית, ואם בית המשפט יקבל את הבקשה, יינתן צו ביניים ל-30 יום. בה בשעה, נעשית פנייה לדיון דחוף בוועדת תכנון טיפול והערכה לצורך המלצה על דרכי טיפול עתידיות בילד ובמשפחתו (לב שדה, 2012).

3.3.2 בית משפט לנוער

בית משפט לנוער הוא בית משפט שלום שמכהן בו שופט נוער. בבית משפט זה מתנהלים הדיונים בנוגע לקטינים נזקקים, והתפתחה בו מומחיות בטיפול המשפטי הסמכותי בקטינים נזקקים ובהגנה עליהם. בראש בית המשפט לנוער עומד נשיא וסגני נשיא ומכהנים בו שופטי נוער קבועים. שופטי הנוער מכהנים בכל בתי המשפט לנוער ברחבי הארץ. גם לחלק משופטי השלום ומהשופטים המחוזיים ניתנו מינויים לתפקיד שופטי נוער. בדיונים בבית משפט לנוער משתתפים קציני המבחן הפועלים על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, לצד עו"סים לפי חוק הנוער הפועלים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. בית המשפט דן במכלול האינטרסים של הקטין לטווח הקצר ולטווח הארוך ובאינטרסים של ההגנה עליו ועל התפתחותו התקינה.

עמדת הקטין מוצגת בדיונים המשפטיים ישירות על ידו כאשר הוא נוכח בדיונים או באמצעות עו"ס לפי חוק הנוער או באמצעות אפוטרופוס לדין שהתמנה על ידי בית המשפט. לעתים עמדת הקטין מוצגת מול שופט הנוער בלשכתו (פבר וסלוצקי, 2007). יצוין כי ברוב הדיונים המתנהלים כיום בבתי המשפט לנוער, ההורים מיוצגים על ידי עורך דין, אם מטעמם אם מטעם המדינה.

3.3.3 בתי המשפט לענייני משפחה ובתי דין דתיים

בשנת 1995 (התשנ"ה) נחקק חוק בתי המשפט לענייני משפחה בישראל. מדובר בבתי משפט אזרחיים ייחודיים, בדרג של בית משפט שלום. שופטי המשפחה המכהנים בו הם בעלי מומחיות בתחום דיני המשפחה. חוק בתי המשפט לענייני משפחה קובע הליכים משפטיים ייחודיים לטיפול בענייני משפחה וביחסים בתוכה, הנוגעים לדין בבית המשפט. בבתי משפט אלה שופט אחד יושב על המדוכה בכל ענייניה של אותה משפחה (לפי העיקרון של "משפחה אחת – שופט אחד"). הגדרת בן משפחה, על פי חוק בתי המשפט לענייני משפחה, היא רחבה וכוללת גם בני זוג לשעבר, הורים ואחים, ילדים ונכדים. הנושאים הנדונים בבתי המשפט לענייני משפחה כוללים הסדרים המלווים תהליכי גירושים, סכסוכים כספיים בין בני משפחה, אלימות במשפחה, סכסוכי ירושה, אימוץ ילדים ואפוטרופסות (Marcus, 2013). במהלך ההידיינות המשפטית מופיעים לפני שופטי בית המשפט לענייני משפחה אנשי מקצוע שונים: בא כוח היועץ המשפטי לממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ועורכי דין אחרים, העובדים הסוציאליים מיחידות הסיוע שליד בתי המשפט, עו"סים לעניין סדרי דין, עו"סים לחוק האימוץ ועדים מומחים שמונו על ידי בית המשפט, כגון פסיכולוגים קליניים, פסיכיאטרים ונוירולוגים.

ההידיינות בבתי המשפט לענייני משפחה, הנוגעת להסדרים המלווים אימוץ ילדים כוללת הכרזה על ילד בר אימוץ ומתן צו אימוץ. ההידיינות בבתי המשפט לענייני משפחה, הנוגעות להסדרים המלווים תהליכי גירושים כוללות: הסדרי משמורת לילדים עד גיל 18, הסדרי ראייה, הסדרי מזונות ילדים ועוד (שורק וריבקין, 2010).

כמו כן, פועלים בישראל בתי דין דתיים העוסקים בסוגיות הנוגעות להסדרי משמורת והסדרי ראייה. בתי דין דתיים הם מוסדות שקיבלו סמכות שפיטה מטעם המדינה לדון בענייני מעמד האישי של האזרחים, בסוגיות כגון נישואים, גירושים, ירושה, אפוטרופסות, אימוץ ועוד. בשיטת המשפט בישראל, לכל עדה דתית המוכרת על ידי המדינה בית דין משלה, הן על פי דיני הדת: ליהדות – בתי הדין הרבניים, לאסלאם – בתי הדין השרעיים, לנצרות – בתי הדין הנוצריים ולדת הדרוזית – בתי הדין הדתיים הדרוזיים.

3.3.4 יחידות הסיוע שלייד בתי המשפט למשפחה ובתי הדין הדתיים

יחידות הסיוע שלייד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים הן שירות העוסק במתן ייעוץ לשופטים ובמתן מענים טיפוליים למשפחות המידיניות בערכאה משפטית זו. שירות זה הוקם בשנת 1997 ופועל מתוקף חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995. יחידות הסיוע פועלות במסגרת השירות לפרט ולמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. מטרת העל של יחידות הסיוע היא להוביל לסיום מהיר ומוסכם של הסכסוך מתוך כוונה למזער את הפגיעה לכל בני המשפחה הנגרמת בגין ההידיניות המשפטית (אלדר-אבידן, 2003). היחידות מסייעות לבתי המשפט לענייני משפחה בשלוש דרכים: (א) אבחון מצבן הרגשי והתפקודי של המשפחות המופנות על ידי שופטי בית המשפט; (ב) מתן טיפול או ביצוע התערבות במשפחה; (ג) הפניה לשירותי ייעוץ ואבחון בקהילה. צוות העובדים המקצועי ביחידות הסיוע כולל עובדים סוציאליים ופסיכולוגים המעניקים ייעוץ. ההפניות נעשות על ידי שופטי בתי המשפט לענייני משפחה (ענבר, נבו ולהמן, 2008).

3.3.5 מרכזי קשר

מרכזי קשר הורים-ילדים הם מסגרת המיועדת לספק הגנה, תמיכה וטיפול מקצועי הדרושים לצורך קיום מפגשים בטוחים בין הורים לילדיהם במצבים של קונפליקטים במשפחה על רקע פירוד וגירושים, אלימות וסיכון. במרכזי הקשר מתקיימים מפגשים מוגנים ומפוקחים בין ילדים לבין הוריהם הלא משמורנים או ילדים הנמצאים באומנה או במסגרות קלט חירום בצווי חוק הנוער, שהיו בנתק מתמשך מאחד ההורים או משניהם או שאינם יכולים להיפגש עמם ללא פיקוח מתאים. מרכזי הקשר הם שירות ארצי, המעוגן בתקנון העבודה הסוציאלית. שירות זה אינו כרוך בתשלום. על פי מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, עבודת מרכזי הקשר מכוונת להביא להמשך קשר בטוח ולא מפוקח או מלווה בין ההורה לילדיו. בחלק מהמקרים היעד של המפגשים הוא לקדם את בניית הקשר, ובמקרים אחרים היעד הוא למנוע נתק שהיה קורה ללא הטיפול (פאס, נבות וצדקה, טרם פורסם).

3.4 שירותים הניתנים לילדים, לבני נוער ולמשפחות בקהילה

המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות אחראיות למתן שירותי רווחה לתושבים. השירותים שפותחו על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים מגוונים ומופעלים באמצעות המחלקות. הם חלק מתכנית הטיפול לילד ולמשפחה בקהילה. לא בכל המחלקות קיימים כל השירותים, וזמינותם נקבעת על פי צרכים ומשאבים.

שירותים אלה מעניקים לילדים, לבני הנוער ולהוריהם תמיכה, טיפול, השגחה והגנה מתאימים, על פי מצבי הסיכון השונים ועל פי הצרכים שאותרו, כדי לחזק את תפקודם ולמנוע ככל האפשר את ההוצאה למסגרת חוץ-ביתית. העקרונות המנחים בפיתוח השירותים ובהפעלתם כוללים:

- התאמה לצרכים ולמאפיינים של הילדים, של בני הנוער ושל ההורים
- התאמת השירותים לגיל הילדים (גיל רך, יסודי ונוער)
- שילוב מרכיבים של איתור, תמיכה, השגחה, טיפול והגנה
- מתן שירותים הן להורים הן לילדים ביחד ולחוד

המידע שלהלן מתבסס על המקורות הבאים: "עם הפנים לקהילה" ספר פרויקט, 2004; תע"ס, פרק 8; אתר התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון.

השירותים העיקריים הניתנים בקהילה, כוללים:

- **שירותים תומכים לילדים ולבני נוער בעלי מרכיבי שהייה והשגחה – בגיל הרך: מעונות יום ומשפחתונים** לילדים בני חצי שנה עד שלוש, על פי אמות המידה של "חוק פעוטות בסיכון – (הזכות למעון יום), התש"ס-2000".
ילדים בגיל בית ספר יסודי ולנוער: השירות המרכזי הוא **מועדוניות** – מסגרת שהייה ל-15 ילדים הפועלת לאחר שעות הלימודים ועד שעות הערב, חמישה ימים בשבוע. הילדים מקבלים ארוחה חמה, העשרה וסיוע בשיעורי בית, ובד-בבד ההורים מלווים על ידי העובדת הסוציאלית של המשפחה.
לגיל הרך והיסודי: מועדוניות ביתיות ותמיכה ביתית – מסגרות לחמישה ילדים הפועלות במהלך השבוע, לאחר שעות הלימודים ועד שעות הערב בבתיים של משפחות מתוך הקהילה אשר מלוות בהדרכה.
- **שירותים טיפוליים לילדים ולבני נוער ולהורים עם מרכיבי שהייה, השגחה, והגנה – בגיל הרך: מעונות רב תכליתיים** – לילדים בני חצי שנה עד שש, העונים על אמות המידה של חוק פעוטות בסיכון. המסגרת מושתתת על פעילות של מעון יום רגיל תוך תגבור כוח האדם החינוכי והטיפול ופועלת בין השעות 7.00-19.00. לכל משפחה נקבעת תוכנית טיפולית על פי צרכיה. הילדים בגיל 3-6 מגיעים למסגרת לאחר השהות בגן בקהילה.
- **בגיל בית ספר יסודי: פנימיות יום** – מסגרת ל-15 ילדים הפועלת במרחב הגאוגרפי של פנימייה אינטרנית, אך ביחידה נפרדת. הילדים לומדים בביה"ס בקהילה ולאחר הלימודים מגיעים לפנימיית היום, שוהים שם עד שעות הערב וחוזרים לביתם ללינה.

ילדים הזקוקים לכך מגיעים לפנימיית היום בבוקר לפני היציאה ללימודים. כל הצרכים הטיפוליים-חינוכיים ניתנים לילדים במסגרת. בד-בבד נעשית עבודה טיפולית אינטנסיבית עם ההורים כשהמטרה היא שבטווח של עד 3 שנים תשוקם המשפחה ותימנע ההוצאה מהבית.

מועדוניות טיפוליות – מסגרת ל-15 ילדים בשעות שלאחר הלימודים ועד הערב. הילדים מקבלים טיפולים על פי הצורך, כמו כן הם זוכים להעשרה ולארוחה חמה. בד-בבד נעשית עבודה טיפולית-הדרכתית עם ההורים.

לבני נוער :

מועדוניות למתבגרים בעלי בעיות התנהגות – מסגרת ל-12 מתבגרים הפועלת לאחר שעות הלימודים. המתבגרים מקבלים טיפולים על פי צורכיהם, ובתוך כך נעשית עבודה טיפולית עם ההורים.

בתים חמים לנערות ולנערים במצוקה – מיועדים למתבגרים הנמצאים בבוקר במסגרות וזקוקים לתמיכה לאחר מכן. הבית מאפשר חוויה חיובית של קבלה, חום ושייכות, והוא ממלא את החסכים מבית ההורים.

מועדונים טיפוליים למתבגרים במצוקה – מרכזים הפגתיים המאפשרים לבני נוער במצוקה שימוש נורמטיבי ומושכל בשעות הפנאי.

מפתנים – מרכז טיפולי, שיקומי-חינוכי לבני נוער אשר התקשו לתפקד במערכות החינוך הפורמליות בשל צורכיהם הרב-ממדיים.

מרכז יום תומך רב-תחומי (מית"ר) – מרכז טיפולי-שיקומי קצר מועד לבני נוער המנותקים ממסגרות החינוך הפורמליות, שנועד להביא לשילובם מחדש במערכות נורמטיביות. נותן מענה רב-תחומי לצרכים הרב-ממדיים של המתבגרים ומשמש מסגרת חירום משקמת אחרונה טרם שילובם במסגרות חוץ-ביתיות.

מרכזי יום ייחודיים לנוער נפגע סמים (באמצעות השירות לטיפול בהתמכרויות) ולנערות בלבד (עד"י).

מוקדי טיפול לנוער – פועלים בהם עו"ס לנוער וצעירים, מדריכי חבורות רחוב, קציני מבחן לנוער (לסירוגין) וכן עו"סים לנוער נפגע סמים ועו"ס לנערות צעירות.

• שירותים טיפוליים לילדים, לבני נוער ולהורים

בגיל הרך : תכניות ביתיות – תכניות הניתנות בבית המשפחה כדי להנגיש את השירות לאוכלוסייה המתקשה להגיע לשירותים בקהילה. הפעילות מתקיימת פעם עד פעמיים בשבוע לילדים ולהורים יחד, כמו כן ניתנת הדרכה להורים. תכניות אלה פועלות גם בהתאמה תרבותית לאוכלוסייה יוצאת אתיופיה, קווקז, צרפת וכדומה.

לכל הגילים: מרכזים טיפוליים: מרכזי ילדים הורים ונתיבים להורות – מרכזים טיפוליים שהילדים מגיעים אליהם עם ההורים פעם עד שלוש פעמים בשבוע. במרכזים פועל צוות רב-מקצועי המשתמש באמצעים טיפוליים מגוונים ויצירתיים ונותן טיפולים פרטניים, דיאדיים, משפחתיים וקבוצתיים.

יחידות טיפוליות-ייעוציות – יחידות אקסטרניות של מרכזי החירום הנותנות טיפולים למשפחות כחלק מתהליך החזרה הביתה של ילד ששהה במרכז החירום או בניסיון למנוע הוצאה למסגרת חוץ-ביתית.

מרכזים לטיפול בילדים נפגעים מינית – ניתנים בהם טיפול לילדים שנפגעו מינית, אם במשפחה ואם מחוץ למשפחה, וכן הדרכה וטיפול להורים.

מרכזי הגנה – התערבות ראשונית במצבי משבר לילד שנפגע מהתעללות על סוגיה. במרכז נמצאים כל גורמי הטיפול והאכיפה תחת קורת גג אחת, וכל תהליך הבדיקה והחקירה של האירוע מתבצע במקום אחד ומאפשר קבלת החלטות מהירה, התערבות טיפולית קצרת מועד והגנה מרבית על הילד בשעת הצורך.

מרכזים למניעת אלימות במשפחה.

תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי.

- **קבוצות טיפוליות לילדים ולבני נוער**

קבוצות טיפוליות לילדים עם קשיים רגשיים וחברתיים.

קבוצות לילדים עדים לאלימות – ילדים המתגוררים בבית שיש בו אלימות בין בני זוג חווים פגיעה רגשית קשה המשפיעה על התפתחותם העתידית. קבוצות לילדים אלה מאפשרות עבודה טיפולית עם הילדים לצמצום הנזקים הנגרמים להם. נוסף על כך, מופעלות תכניות לילדים שהוריהם אלכוהוליסטים וקבוצות לבני נוער הצורכים אלכוהול.

- **קבוצות טיפוליות תומכות להורים**

קבוצת חמלה – לטיפול בהורים המתנהגים באלימות כלפי ילדיהם.

קבוצות להדרכת הורים בתחומים השונים על פי הגיל של ילדיהם.

שירותים תומכים: "סומכות", "מטפחים" – עבודה של עובד סמך מקצועי עם ההורים או עם הילדים בתיווך, בלמידה ובתמיכה. מדובר בנשים מהקהילה או סטודנטים המקבלים הדרכה מעו"ס המשפחה באשר למטרות ולדרכי ההתערבות.

- **תכניות איתור ויישוג**

ניידות – הניידות פועלות בקרב ריכוזי בני נוער החיים ברחוב, המצויים במצבי ניידות ומשבר ומשתתפים לעתים בפעילות אנטי סוציאלית. הניידות נותנות מענה לצרכים

אינסטרומנטליים בסיסיים, פועלות לאיתור פעיל של אוכלוסיות במצבי ניתוק, מתווכות בין בני הנוער לבין שירותים קיימים בקהילה ונותנות מענה מידי למצבי משבר חריפים. **בתי קפה טיפוליים** – מסגרות הפועלות במתכונת בתי קפה, ומשמשות חלופה טיפולית חדשנית-יצירתית. במסגרת בתי הקפה פועלים העובדים למתן ייעוץ והכוונה ולפיתוח קשר טיפולי.

פעולות הסברה וימי עיון לאנשי המקצוע ומערכות החינוך בקהילה לאיתור וזיהוי של ילדים במצבי סיכון.

3.5 השירותים החוץ-ביתיים העיקריים הניתנים לילדים ולמשפחות¹¹

המענים החוץ-ביתיים ניתנים לילדים אשר זמנית או באופן מתמשך אינם יכולים להמשיך לחיות בחיק משפחתם. מענים אלו מוצעים לאחר דיון בוועדת תכנון טיפול והערכה, והם מוצעים כחלק מתכנית טיפולית לילד ולמשפחתו.

3.5.1 מערך מענים במצבי חירום

מרכזי חירום (היחידות האינטרניות): בישראל פועלים כיום אחד עשר מרכזי חירום המשמשים מסגרת לילדים בני 2-16 הנמצאים במצבי סכנה, הנובעים מהזנחה פוגעת ומהתעללות ומחייבים הגנה מיידית על הילדים מחוץ לבית והערכה כוללת של מצבם. מטרת מרכזי החירום הן:

- הגנה על ילדים הנפגעים במסגרת המשפחה.
- אבחון הילד, המערכת המשפחתית, יחסי הורים ילד, הערכת אירוע המשבר ומצב הסיכון.
- התערבות בשעת משבר בניסיון להפוך אותה להזדמנות לשינוי וגדילה.
- מתן המלצות לוועדת תכנון טיפול והערכה באשר לבניית תכנית טיפולית משקמת למשפחה ולילד.

השהות במרכזי חירום נמשכת שלושה-שישה חודשים. כניסה למרכזי החירום נעשית בשתי דרכים: האחת במצבי חירום, באמצעות צו חירום המופעל על ידי העו"ס לפי חוק

¹¹ יש לציין כי נוסף על המענים העיקריים המפורטים בהמשך יש מענים נוספים, ובהם יש לציין את בתי המעבר. בתים אלה מטפלים בילדים בתקופת המעבר שבין הוצאתם מרשות הוריהם בעקבות החלטה לפי חוק נוער ועד לקבלת החלטה על חזרתם להורה הביולוגי או על המשך הטיפול בהם לטווח ארוך. בית המעבר מספק לילד מערך טיפולי, אשר מאפשר לו הסתגלות ועבודה על חוויות קשות ועל טראומות שחוהו טרם הגעתו לבית. במקום מתבצע אבחון מעמיק של הילדים, ובסיוע עובד המשפחה במחלקה לשירותים חברתיים נעשית עבודה טיפולית עם הוריו כדי לחזק במידת האפשר, ועל פי הנסיבות, את היכולות ההוריות שלהם. יש כיום שני בתי מעבר בפיקוח שירות ילד ונוער ושני בתים בפיקוח השירות למען הילד.

הנוער והאחרת, בצו ביניים שניתן על ידי בית משפט לנוער, לאחר דיון והמלצה של ועדת תכנון טיפול והערכה. בתום הליך האבחון, ההערכה והטיפול קצר המועד עם הילד ועם הוריו מתגבשת המלצה לתכנית המשך מיטבית לילד בין בחזרתו לביתו ולמשפחתו בין בשילובו במסגרת חוץ-ביתית.

משפחת קלט חירום: נועדה למספר ימים עד שלושה חודשים ומשמשת סידור חירום בעת משבר חריף ופתאומי. במסגרת זו מופקדים ההורים האומנים על הענקת הגנה מהירה ומרבית לילד ועל דאגה לצרכיו היום-יומיים. הגורמים המקצועיים מאבחנים את הילד בהיבט הפיזי, הנפשי והרגשי. בתוך כך נעשה בוועדת תכנון טיפול והערכה תהליך הערכה של המשפחה בנוגע ליכולתם ולנכונותם להיות שותפים בבניית התכנית הטיפולית, שתכלול את מחויבותם ואת אחריותם לדאוג לשלמו של הילד ולשיפור תפקודם כהורים. אם יש הסכמה על התכנית הטיפולית, יחזור הילד לביתו. אם אין, ייבחנו חלופות נוספות: המשך אומנה או אימוץ.

קלט חירום בפנימייה: זוהי מסגרת מובחנת בתוך המרחב הפנימייתי הקולט ילדים בני 4-14 (יש קלט חירום אחד בפנימייה הקולט פעוטות בגיל הרך). כיום פועלות מסגרות קלט בשש פנימיות ברחבי הארץ, והן יכולות לספק מענה לכ-40 ילדים בו-זמנית. משך השהייה בקלט הוא עד שלושה חודשים, אך בפועל שוהים בו זמן ארוך יותר. הילדים מוצאים למסגרות של קלט חירום בצווי חירום עקב מצבי משבר וטראומה משפחתיים המחייבים הגנה מידית.

3.5.2 אומנה

שירותי האומנה בישראל ניתנים לילדים ולבני נוער עד גיל 18, כאשר הם נמצאים במצבי סיכון בשל תפקוד הורי לקוי. האומנה נדרשת אם ההורים אינם מסוגלים לספק את צרכיו של ילדם או אם הם פוגעים בו. משפחת האומנה מקבלת זמנית את הילד לחזקתה. ההורים האומנים מודרכים כיצד ליצור קשר עם הילד וכיצד לטפחו ולחנכו כדי להקנות לו מסגרת יציבה ובטוחה ולתרום להתפתחותו הגופנית, הרגשית והחינוכית. המשפחה האומנת משמשת בדרך כלל משפחה משלימה למשפחה שממנה הגיע הילד ואינה באה במקומה. ככלל, שירותי האומנה מעוניינים שההורים יישארו דמויות משמעותיות בחיי ילדם, ומכוונים את ההורים האומנים לשאוף ולפעול לשמירה על מערכת יחסים עם ההורים המולידים כדי להקל על הילד את גיבוש זהותו ולאפשר לו, אם ניתן, לשוב אליהם בעתיד.

בשנת 2001 החל ענף האומנה בתהליך של הפרטה חלקית. כיום מפעילים את ענף האומנה ארבעה ארגונים שלהם אחריות לגיוס המשפחות האומנות, להכנתן לקליטת הילד ולליווי

הנדרש במהלך שהותו במשפחה האומנת. משרד הרווחה והשירותים החברתיים אחראי לפיקוח על איכות הטיפול בילד במשפחות האומנה, להיקף האומנה, להעברת תשלום חודשי למשפחות האומנה לצורך כיסוי הוצאות המחיה של הילד וכן להחזר ההוצאות המיוחדות (כגון עלות טיפול נפשי, חוגים וכדומה). בספטמבר 2007 הופרט סל ההוצאות המיוחדות: תקציב סל חודשי ממוצע לילד מועבר לארגונים המפעילים, והם מממנים את השירותים הדרושים לילד, לפי התכנית הטיפולית שתוכננה עבורו.

סידור האומנה נועד לשמש אמצעי טיפול לטווח קצר או לטווח ארוך, והוא ניתן באמצעות סוגי המענים האלה:

- **אומנה רגילה** – אומנה רגילה נמשכת בין כמה חודשים לכמה שנים ומשמשת סידור לתקופת זמן יציבה, שבמהלכה ההורים האומנים מטפלים בצרכיו השונים של הילד ואמונים על חינוכו ועל טיפוח יכולותיו.
- **אומנת קרובי משפחה** – דודים ודודות המוכרים כמשפחה אומנת. קרובי משפחה מדרגה ראשונה (סבים, סבתות, אחים, אחיות) בדרך כלל לא יוכרו כמשפחות אומנה, אלא יקבלו גמלת ילד נטוש מהביטוח הלאומי. במקרים מסוימים ובאישור מנהל שירות ילד ונוער יוכרו גם קרובי משפחה מדרגה ראשונה כמשפחת אומנה. הצעת "חוק אומנה" שעברה קריאה ראשונה מסדירה מצב זה וקובעת כי קרובי משפחה יוכלו לשמש משפחת אומנה.
- **אומנה רגילה ארוכת טווח** – אף על פי שאומנה אמורה להיות סידור זמני, לעתים גדלים הילדים בבית המשפחה האומנת עד גיל 18 ואף מעבר לכך, אף שאומנה ארוכת טווח אינה מעוגנת בתקנות. אומנה לטווח ארוך מתקיימת כאשר אין עורף משפחתי כלל או כאשר אין אפשרות לשינוי במצב ההורים (כמו, הורים עם מוגבלות שכלית, נרקומנים ועוד), ולמרות זאת הקשר עמם חשוב להתפתחותו של הילד.
- **אומנה טיפולית** – מיועדת לילדים אחרי אשפוז פסיכיאטרי ומשמשת חלופה לאשפוז ומניעתו להבא. ילדים עם קשיים מיוחדים כמו: נשאי איידס, הפרעות אכילה קשות, מחלות מורכבות או הפרעות התנהגות. מטרתה להציע טיפול אינטנסיבי לילדים אשר חוו בילדותם המוקדמת טראומות הנוגעות בעיקר לחוסר מסוגלות הוריהם להעניק להם את הנדרש להתפתחות רגשית ופיזית תקינה. האומנה הטיפולית היא ארוכת טווח. הילדים ומשפחות האומנה מלווים על ידי צוות טיפולי הכולל מנחי אומנה, פסיכותרפיסטים, פסיכולוגים, פסיכיאטרים ומטפלים רגשיים אחרים (אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים).

בישראל נושא האומנה אינו מעוגן בחוק ספציפי נפרד. עיקר ההוראות בענייני אומנה מובאות בתקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס, סעיף 8.2, 2011). התע"ס קובע את אמות המידה לבחירת משפחות אומנה, לתהליך סידור הילד במשפחת האומנה, לאחריות הארגונים המפעילים את האומנה, לתפקיד אנשי המקצוע המעורבים, לשירותים שהילד ומשפחתו האומנת זכאים להם ולזכויותיהן של המשפחות. אף שההוראות עוסקות בתחומים רבים יש נושאים שאינם מוסדרים כלל, כגון סמכות ההורים האומנים לקבל החלטות בעניינים שוטפים ודחופים הנוגעים לילד, מידת הקשר של הילד עם ההורים האומנים לאחר סיום האומנה ועוד. נושאים אחרים, גם אם הוסדרו חלקית בהוראות התע"ס, כמו שמירת הקשר עם ההורים, אינם מעוגנים בחוק (אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים). היום, נושא האומנה נמצא בשלבי חקיקה. הצעת החוק, שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים תומך בה, עברה בקריאה טרומית.

3.5.3 מערך הפנימיות

מערך הפנימיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מיועד לילדים ולנוער החל מגיל בית ספר יסודי ועד גיל 18, אשר נמצאים במצבי סיכון בשל תפקוד הורי לקוי, ואשר הוחלט בוועדת תכנון טיפול והערכה כי יש צורך בשילובם במסגרת חוץ-ביתית, או על פי הפעלת סמכות של עו"ס לפי חוק הנוער, אם ההורים מביעים התנגדות להוצאתו של הילד מביתו. הפנימיות נועדו לשמש תחליף זמני למשפחה של הילד לתקופה של עד ארבע שנים, עד לשיקומה, פרט למצבים יוצאי דופן שבהם מאושר המשך שהייתו של הקטין במסגרת, על פי אמות מידה שנקבעו מראש. לפי תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס, סעיף 8.17, 2004): "הילד הנמצא בטיפול במעון מוסיף להיות חלק ממשפחתו ולהשתייך לה, ויש לעשות הכול כדי להבטיח את התנאים שיאפשרו לו לחזור אל חיקה."

השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים נמצא בקשר חוזי עם 194 מפעילים המספקים שירות ב-268 יחידות פנימיות. בפנימיות אלו משולבים קרוב ל-7,500 ילדים. הפנימיות מותאמות למגוון צורכיהם של הילדים ושל בני הנוער. מספר המתחנכים בפנימייה נע בין 30 ל-150 ילדים, ויש גם מעונות משפחתיים, המאכלסים 7-12 ילדים כל אחד. מרבית הפנימיות בבעלות ציבורית (168), ומיעוטן בבעלות פרטית (26), והן משרתות את כל המגזרים: ממלכתי-חילוני, ממלכתי-דתי, חרדי וערבי. הילדים בפנימיות מחולקים לקבוצות שונות על פי גילם או לקבוצות רב-גילאיות, על פי מודל הטיפול. כל הילדים יוצאים בשעות הבוקר למערכת לימודית המותאמת לצורכיהם, ובשעות אחר הצהריים והערב הילדים מטופלים על ידי מדריכים חינוכיים ומטפלות (או זוגות במעונות המשפחתיים). נוסף על כך, מועסק צוות טיפולי רב-מקצועי, הכולל פסיכיאטר, פסיכולוג,

עובד סוציאלי ומטפלים בתחומים שונים (לדוגמה, טיפול באומנויות), על פי סוג הפנימייה וצורכי הילדים בה. כמו כן מתבצעת בפנימיות פעילות של מרכזי למידה לצורך השלמת פערים לימודיים וסיוע פרטני ופעילויות העשרה מגוונות.

הפנימיות מסווגות לכמה סוגים, על פי האוכלוסיות המטופלות בהן:

- **פנימיות חינוכיות** – נועדו לחניכים שאובחן כי הם בעלי תפקוד תקין או בעלי פגיעה מעטה בהתפתחות, ויש פוטנציאל גבוה לקדם אותם.
- **פנימיות שיקומיות** – לחניכים עם ליקויי למידה ו/או פער לימודי ניכר ו/או חסכים רגשיים, שאובחן שהם בעלי פוטנציאל התפתחות תקין.
- **פנימיות טיפוליות** – לחניכים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים, הנובע מליקוי אורגני, התנהגותי, נפשי-רגשי או שילוב ביניהם, ויש להם צורך במסגרות חינוך מיוחד.
- **פנימיות פוסט אשפוזיות** – לחניכים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז ומניעתו להבא. הפנימיות קולטות גם אוכלוסיות קצה עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות שאינן נקלטות בפנימיות הטיפוליות.
- ¹² **פנימיות חסות הנוער** – מיועדות לבני נוער, שכל הניסיונות הקודמים לטפל בהם במסגרות השונות לא נשאו פרי. פנימיות אלה שייכות לרשות חסות הנוער, האחראית לטיפול חוץ-ביתי סמכותי-כופה במתבגרים המצויים במצבים של עבריינות ושל סטייה חברתית. בני הנוער מופנים לפנימיות באמצעות צווי בתי משפט לנוער. אמצעי הטיפול מגוונים ומשפיעים גם על אופי המסגרות.
- **פנימיות המפעילות מרחב "קידום" (סגור)** – מרחב "הקידום" הוא קהילה טיפולית, ותנאי החיים בה אינם מבוססים על הסביבה הפתוחה, אך נגזרים ממנה ונמצאים בזיקה אליה. המתבגרים במסגרת זו זקוקים להתערבות אינטנסיבית, אף שיש להם הניעה (מוטיבציה) בסיסית לשתף פעולה במהלך הטיפול. המרחב הפיזי אינו מוגן כמו ב"מגן" (חומות, נעילה, בידוד וכו'), אך כל צורכי המחיה וההעשרה מצויים בתוך המרחב, כגון בית ספר, הכשרה מקצועית ופעילות חברתית. הקשר עם הקהילה קיים, אך הוא מבוקר.
- **פנימיות המפעילות מרחב "מגן" (נעול)** – המרחב הנעול הוא המסגרת הקיצונית ביותר מבחינת ההרחקה מהחברה. זוהי יחידה טוטלית שמאפשרת לצוות שליטה מרבית על החוסים. הפעילות החינוכית-טיפולית אינטנסיבית מאוד ומאפשרת

¹² פנימיות חסות הנוער והפנימיות המפעילות מרחב קידום ומגן הם מענים שרשות חסות הנוער מעניקה לבני נוער וצעירים. חסות הנוער היא חלק מן האגף לנוער, צעירים ושירותי תיקון.

התארגנות וסוציאליזציה. מטרה נוספת היא ליצור רגיעה, ולאפשר למתבגר להיחשף לדרכים חדשות וללמוד אותן. מרחב זה מנותק מהקהילה הסובבת את המעון. אם המתבגר בשל לחיים בקהילה פתוחה, מפנים גבולות ומסגל מנגנוני ריסון בסיסיים, הוא מועבר למרחב הקידום, שהוא שלב מתקדם יותר (צמח-מרום, הלבן-אילת, וסבו-לאל, 2012; אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים).

3.5.4 אימוץ ילדים בסיכון

על מנת להבטיח את שלומו של הילד שהוצא מרשות הוריו יש לפעול לספק לו מענה ארוך טווח שיבטיח לו קביעות, יציבות, שייכות ומחויבות הורית מלאה לאורך שנים. האימוץ הוא מענה כזה. האימוץ מאפשר בית הורים קבוע לכל החיים, לילד אשר אינו יכול לגדול בבית הוריו בשל תפקוד הורי לקוי לאורך זמן, תפקוד שאינו ניתן לשיקום ומסכן את הילד ואת התפתחותו.

הבסיס לקיום מוסד האימוץ בישראל הוא תפיסה חברתית, ולפיה זכותו של כל ילד לגדול בבית הורים קבוע וכי חובת המדינה לאפשר לילד לגדול עם משפחתו. אם הילד אינו יכול לגדול אצל הוריו, חובת המדינה להבטיח לו לגדול בבית חלופי, אצל משפחה מאמצת שתוכל לאפשר לו למצות את זכויותיו ואת הפוטנציאל הטמון בו. האימוץ מפסיק את החובות ואת הזכויות שבין הילד להוריו המולידים ולשאר קרוביו ואת הסמכויות הנתונות להם ביחס אליו, אלא אם צמצם בית המשפט את תוצאות האימוץ. האימוץ יוצר בין ההורה המאמץ לבין הילד המאומץ חובות, זכויות וסמכויות (הירשפלד, גורבטוב ובן-שמחון, 2011). בשלב הראשון מועברות הזכויות והחובות לעו"ס לחוק האימוץ אשר מתמנה על ידי עובד סוציאלי ראשי לחוק אימוץ ילדים לאפוטרופוס לילד מרגע ההכרזה שהוא בר אימוץ או מרגע חתימת ההורה על ההסכמה לאימוץ. בשלב הבא, במסגרת צו אימוץ, מועברות הזכויות והחובות ההוריות להורה המאמץ.

חוק האימוץ גם מאפשר מסירת קטין למשפחה שנתנה הסכמתה לאמצו אף טרם קבלת החלטה סופית להכרזה שהוא בר אימוץ (סעיף 12 ג' לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981, תיקון לחוק 2011). השימוש בסעיף זה נעשה, אם מפאת מצבו של הילד יש צורך להעבירו ללא דיחוי למשפחה קבועה. מדובר במצבים שבהם השארתו של הילד בסידור ביניים כמו משפחת קלט, בית מעבר או פנימייה מסכנת ופוגעת פגיעה של ממש בילד וביכולתו להשתקם ולפתח יחסי אמון עם מבוגרים. אף שחוק האימוץ קובע כי המאמץ הוא "איש ואשתו יחד", הוא מאפשר במקרים מיוחדים אימוץ על ידי מאמץ יחיד.

על פי מדיניות השירות, ילדים הנמסרים לאימוץ בישראל נחלקים לשתי קבוצות, לפי גילם ומצבם (הירשפלד, גורבטוב ובן-שמחון, 2011):

- **אימוץ ילדים עד גיל שנתיים** – ילדים עד גיל שנתיים נמסרים לזוגות נשואים חשוכי ילדים. על פער הגילים בין הזוג המאמץ לבין הילד להיות 43 שנים לכל היותר.
- **פעוטות וילדים מעל גיל שנתיים** – מדובר בילדים אשר טרם אימוצם חוו מצבי סיכון וסכנה, הורות מזניחה, נטישות ועוד. ילדים אלה שבשל מאפיינים ייחודיים, ובכלל זה מהלך חייהם טרם האימוץ, לא נמצאה עבורם משפחה חשוכת ילדים, נמסרים לאומנה למטרת אימוץ, למשפחות שיש להן כבר ילדים משלהן או למועמד לאימוץ יחיד.

בשנים האחרונות חלה התפתחות מקצועית השמה דגש בחשיבות של ההתקשרות הבטוחה באמצעות שמירת ההמשכיות והרציפות בחיי הילד. שינוי בחוק האימוץ משנת 2011 מבטא גישה זו תוך שהחוק קובע בסעיף 1ב' כי "בעת בחינת טובת הילד בהחלטות יובאו בחשבון זכויות הילד, צרכיו והאינטרס שלו, לרבות זכותו ליציבות, ובכלל זה צמצום העברתו ככל הניתן בין מסגרות ובין משפחות...". התפתחות זו באה לידי ביטוי במתן עדיפות לאימוץ הילד על ידי המשפחה האומנת שהוא גדל וטופל בה מרגע הוצאתו מרשות הוריו. השירות לילד ולנוער והשירות למען הילד מבצעים פעולות שונות, כגון התאמת אמות מידה לאישור הורים אומנים/מאמצים, קביעת דרכי עבודה ועוד כדי ליצור רצף בין האומנה לאימוץ.

לאחר אימוצם של ילדים בסיכון מתבצעות פעולות של מעקב אחר המשפחה המאמצת ושל תמיכה בה על ידי העו"סים לחוק האימוץ באמצעות: התערבות טיפולית ישירה בעתות משבר, הפעלת סדנאות תמיכה בתנאי נופש, סבסוד האימוץ, הפניה לטיפול בתל"ם (תחנות הקיבוצים לטיפול בילד ובמשפחה), שזכתה במכרז לסיוע במתן טיפול פרטני, משפחתי וקבוצתי למשפחות מאמצות ולילדים מאומצים.

4. הקשיים והאתגרים הקיימים כיום במערכת והמלצות הוועדה לשינוי המצב

בשנים האחרונות הושקעה מחשבה רבה בגיבוש המדיניות, ברפורמה ובפיתוח שירותים לילדים ולבני נוער נפגעי הזנחה והתעללות. ברפורמות העיקריות שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים מקדם ניתן למנות את המדיניות "עם הפנים לקהילה", הפעלת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, הרפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה, הפעלת

תכנית "המגן" לשיפור מערך הגנת הילד ולשדרוגו¹³, יישום מדיניות "הבית הקבוע" והרפורמה המתוכננת במחלקות לשירותים חברתיים¹⁴. מדיוני הוועדה עולה כי מערכת השירותים לרווחת הילד כולה פועלת בצורה סבירה. חברי הוועדה התרשמו מן המחויבות ומן המסירות של העו"סים בשירותי הרווחה. עם זאת, חברי הוועדה זיהו כמה קשיים ואתגרים הקיימים במערכת. מטרת הפרק הנוכחי היא לתאר את הקשיים ואת האתגרים שזוהו ולהציג את המלצות הוועדה לשינוי המצב.

תיאור הקשיים והאתגרים הבולטים הקיימים כיום במערכת שירותי רווחת הילד כולל חמישה תחומים: איתור מצבי סיכון, התעללות והזנחה של ילדים; תהליכי קבלת החלטות ותכנון התערבות; פיתוח מענים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם ושדרוגם; הגנה על עובדים סוציאליים ככלל ועו"סים לחוק הנוער בפרט; ותהליכי בקרה ולמידה. בכל תחום יוצגו הקשיים והאתגרים הקשורים אליו והמלצות הוועדה בכל תחום.

נשוב ונציין כי המלצות הוועדה בנוגע לאוכלוסיית הילדים בסיכון נפגעי ההתעללות וההזנחה משקפות את מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים הרואה במשפחה המולידה את המקום הטוב ביותר לגידול הילדים ומכירה באחריות המדינה לאפשר לילדים לממש את זכותם לגדול אצל הוריהם ולשמור על קשר עמם. עם זאת, יש ילדים ובני נוער אשר על אף הניסיונות לטפל בהם ובמשפחתם השמתם במסגרת טיפולית חוץ-ביתית היא חלופה הכרחית להתפתחותם התקינה, ולעתים היא נדרשת כדי להגן על שלומם ((דוח רוטלוי – ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, 2003; תע"ס, 8.1.7, 2004).

המלצות הוועדה הנוגעות לאוכלוסיית הילדים שנמצאים בסיכון בשל תהליכי פירוד וגירושים של הורים בסכסוכים בעצימות גבוהה משקפות את מדיניות המשרד לטיפול בילדים אלה באמצעות העו"ס לעניין סדרי דין ויחידות הסיוע, והן כוללות גם התוויית מדיניות כוללנית לטיפול באוכלוסייה זו, בהיעדר מדיניות קיימת בתחום. כמו כן, ההמלצות כוללות גם קריאה ליישום המלצות של ועדות אחרות (ועדת וינטר, ועדת רוטלוי) וליישום המדיניות והנהלים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים שאינם

¹³ מטרתה העיקרית של התכנית היא קידום יצירתו של מרחב מוגן לילדים בסיכון תוך שיפור מערך הגנת הילד ושדרוגו. התכנית כוללת הסדרה של מערך הדיווחים לעובדים הסוציאליים לחוק הנוער על ידי הקמת מוקד דיווח יישובי, פיתוח מנגנונים ונהלים לעבודה משותפת, חלוקת אחריות בין עו"סים לפי חוק נוער ועובדי המשפחה וגיבוש והטמעה של הגדרות ברורות יותר לתפקידי עובדות סוציאליות ברמות השונות (סבו-לאל ושבת, 2012).

¹⁴ הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים נועדה לשנות את המצב הנוכחי ולקדם את עבודת המחלקות, לנוכח קשיים ובעיות שפגעו בתפקוד וביכולת של המחלקות לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות (אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים).

מיושמים במלואם כיום. המלצות הוועדה מסתמכות על הספרות המקצועית העוסקת במערכת ההגנה על הילד ועל ילדים בסיכון, על חומרים שהוגשו לוועדה, על המלצות של ועדות אחרות שעסקו בנושא וכמובן על דיוני הוועדה.

4.1 קשיים באיתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה והמלצות לשינוי

אחד התפקידים העיקריים של המדינה ושל המערכות החברתיות היא לאתר בעוד מועד את הילדים במצבי סיכון ו/או את אלה שנפגעו מהתעללות והזנחה. חוק העונשין, התשל"ז-1977 (תיקון מספר 26 - חובת הדיווח), קובע כי על אנשי מקצוע בפרט ועל אזרחים בכלל מוטלת חובה לדווח לרשויות, אם מתעורר אצלם חשד כי מתבצעת התעללות בקטינים או הזנחתם על ידי האחראי להם. ניתן אפוא לומר כי החוק מטיל את האחריות לאיתור ילדים הסובלים מהתעללות והזנחה על כל המערכות הקשורות לילדים. מערכות אלה כוללות את שירותי הרווחה, מערכת החינוך, מערכת הבריאות, משרדי ממשלה שונים, רשויות מקומיות, ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים המפעילים תכנית עבור ילדים. במגוון השירותים הללו פועלים עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, רופאים, אנשי סיעוד, אנשי חינוך, חוק ומשפט ועוד (פסח ואגמון, 2004; דוח ועדת וינטר, 2010).

למרות השנים הרבות שחלפו מאז נחקק "חוק חובת הדיווח", עדיין יש אתגרים רבים הקשורים לאיתור ילדים החשופים למצבי סיכון וילדים הסובלים מהתעללות והזנחה. שלושת הגורמים לכך הם: קשיים הקשורים לריבוי הגדרות והתעלמות מהבדלים תרבותיים; קשיים הקשורים בהעברת מידע בין אנשי מקצוע; ומחסור בידע ומידע וחשש של אנשי המקצוע.

4.1.1 ריבוי הגדרות והתעלמות מהבדלים תרבותיים או קושי בהתמודדות אתם

כאמור לעיל, הספרות מבחינה בין ארבעה סוגים של התעללות והזנחה בילדים: התעללות מינית, התעללות פיזית, התעללות נפשית והזנחה. מטבע הדברים ארבע ההתנהגויות תלויות תרבות וקונטקסט, אם כי במידה שונה. הגדרת ההתעללות המינית והפיזית פשוטה יותר, והיא פחות תלוית תרבות. ההתעללות הנפשית, ובייחוד ההזנחה, קשות יותר לזיהוי ולאיתור ולעתים אף למעקב. יתרה מכך, ההזנחה, יותר מכל הדפוסים האחרים, כרוכה בפרשנויות ובתפיסות ערכיות שיש להן השפעה על הזיהוי ועל האיתור, על הנטייה לדווח על המקרה ועל דרכי הטיפול בו (בן יהודה, 2007). מדיוני הוועדה עולה כי אמנם אנשי המקצוע העוסקים באיתור של ילדים מוזנחים הם בעלי הכשרה מקצועית בתחום ההזנחה, אולם איתור ההזנחה הנשען בעיקר על שיקול הדעת של אנשי המקצוע אינו מספק. מכאן שהגדרה אחידה להזנחה הופכת לחיונית במיוחד בחברה רב-תרבותית.

הקבוצות השונות החיות בישראל פועלות על פי קודים של התנהגות וערכים תרבותיים שונים ולעתים אף מנוגדים. עובדה זו עלולה להציב לפני אנשי המקצוע דילמות מורכבות. מעבר לכך, אין בהירות בנוגע לערכים ולנורמות המקובלים על הרוב הנוגעים ל"זכויות הילד". מה שנחשב התנהגות מקובלת ונורמטיבית בקבוצת תרבות אחת עלול להיחשב סטייה חריפה בקבוצה אחרת. התרבות והדת משפיעות על היחס כלפי ילדים וכלפי תופעת ההתעללות וההזנחה של ילדים. על פי רוב יש הסכמה בנוגע למקרים קיצוניים, אך לצד אלה קיים תחום "אפור" רחב של אי-הסכמה. גישה שאינה רגישת תרבות עלולה ליצור הגדרה מעוותת ומוטעית של הזנחה ואף של התעללות, והדבר עלול לגרור פגיעה נוספת או מיותרת בילד או במשפחתו (גולדשטיין ולאור, 2007).

לפיכך הוועדה ממליצה לנסח כללים מנחים ורגישי תרבות לזיהוי ולאיתור של ילדים הסובלים מהזנחה

4.1.2 קושי בהעברת מידע בין אנשי מקצוע

שיתוף מידע בין גורמים המטפלים בילדים בסיכון הוא סוגיה מורכבת. כך לדוגמא, בבריטניה קיימת יזמה של שירותי הרווחה הנקראת "working together", הממסדת תהליכי עבודה בין גורמים שונים בקהילה. בבסיס יזמה זו ויזמות דומות אחרות עומדת התפיסה ששיתוף מידע חיוני לכל שלבי ההתערבות במצבי סיכון לילדים, החל משלב איסוף המידע ועד שלב המעקב אחר ביצוע תכנית ההתערבות. התפיסה מתבססת על הגישה שתכנית התערבות שעיקרה שיתוף מידע היא שקולה יותר, כוללת יותר ומבוססת יותר (דולב, בנבנישתי וטימר, 2001). שיתוף מידע מאפשר גם אחריות משותפת של אנשי מקצוע, חשיבה יצירתית יותר, תיאום הטיפול, מניעת כפילויות ואיגום משאבים. חוסר שיתוף במידע עלול לפגוע באיתור המוקדם של ילדים נפגעי התעללות והזנחה, לגרור תופעות של "נפילה בין הכיסאות" וליצור התערבויות סותרות או מקבילות אשר עלולות להכשיל את תהליך הטיפול. שיתוף המידע נתקל בחסמים שונים, ובהם חסמים מינהליים, תרבות מקצועית וארגונית שונה, חסמים במישור הפוליטי וחובת הסודיות (דוח ועדת וינטר).

לפיכך, החוק האנגלי קבע כי על אנשי המקצוע מוטלת החובה להעביר ביניהם מידע אם אי-העברתו עלולה להביא לכך שקטין יסבול מהתעללות או מהזנחה. זאת, מתוך הבנה כי החוק יגביר את המודעות הציבורית והמקצועית לנושא הילדים בסכנה, ייתן לגיימימציה לשיתוף מידע ולהעברתו ויגביר את האחריות המשותפת (דוח ועדת וינטר).

בישראל אין כיום חוק המאפשר או מחייב העברת מידע בין אנשי מקצוע, ואין נהלים ברורים בנוגע לשיתוף הפעולה בין השירותים השונים ולהעברת המידע ביניהם. חוק כזה

מתבקש לאור מקרים חמורים של פגיעה בילדים ומקרים של רצח ילדים על ידי הוריהם שבהם נמצאו כשלים בשיתוף הפעולה של השירותים המטפלים בילדים ובהעברת המידע ביניהם. כשלים אלה מנעו איתור מוקדם של פגיעה בילדים (דוח ועדת וינטר). במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הוכנה הצעת חוק בנדון שעומדת להיות מוגשת בשנית, לוועדת השרים לחקיקה לאחר שלא הושלמו הליכי החקיקה בכנסת הקודמת.

הוועדה ממליצה להמשיך בהליכי חקיקה ליישום המלצת הוועדה לאיתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה ולהתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה (דוח ועדת וינטר) שתאפשר העברת מידע בין אנשי מקצוע. כמו כן, הוועדה ממליצה לאמץ את ההמלצות האחרות הנוגעות לעניין: שימוש במודל לזיהוי מצבי סכנה או מצבים העלולים להוביל לסכנה; גיבוש נהלים והנחיות לשיתוף במידע ולשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה; גיבוש מערך הדרכה פנים-משרדי ובין-משרדי; הפעלת ועדה בין-מקצועית ברמת היישוב שתהיה אחראית להגנה על ילדים.

4.1.3 מחסור בידע, מידע וחשש של אנשי המקצוע

כאמור, אנשי המקצוע במערכות הבריאות, הרווחה והחינוך ממלאים תפקיד מרכזי באיתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה. אולם לעתים חסרים הידע והכלים הנדרשים לזיהוי התופעות, לדיווח עליהן ולטיפול בהן. הידע והכלים אינם נפוצים במערכת, קיים מחסור בהכשרות הצוותים החינוכיים ובפורומים לתמיכה ולעיבוד רגשי שמקנים ידע זמין על התופעה, על השפעותיה ועל סימני האיתור שלה (צימרמן, 2007). במקרים רבים אנשי המקצוע חוששים שיתברר כי הדיווח שלהם על חשד הוא דיווח שווא, כמו כן הם חוששים שהמשפחות יתויגו, ושהקשר עם הקטין ועם משפחתו ייפגע בעקבות הדיווח. במקרים אחרים אנשי מקצוע אינם מודעים לאיתותים, אינם מקבלים הדרכה ואינם שותפים לפורומים קבועים שהם יכולים להתייעץ ולהיתמך בהם. גם לעובדים סוציאליים שהם חלק ממערכת הרווחה ומטפלים בילדים בסיכון לא תמיד יש הידע והמידע המלאים על המקרה שהם מטפלים בו. בשנים האחרונות אנו עדים לשינויי מדיניות ביחס לדרכי הטיפול בילדים ובנוער במצבי סיכון ובמצבי פירוד וגירושים.

מדיוני הוועדה עולה כי עובדים סוציאליים לא תמיד מקבלים את ההכשרה הדרושה בנושא וכי הם לא תמיד מעודכנים בשינויים שחלים בנהלים ובספרות. אמנם עובדים סוציאליים זכאים להכשרה, אולם הם אינם מחויבים בקבלתה, ובמקרים רבים גם אינם רוכשים אותה מטעמים של ריבוי תפקידים ועומס עבודה או מכיוון שהם עובדים בפריפריה, ויש להם קשיי נגישות אליה. כך קורה שאין אחידות בין אזורים שונים ובין עובדים שונים בדרכי העבודה ובמתן המענים. לעתים ההכשרה אינה ניתנת באופן קבוע

בשל סיבות תקציביות. כך לדוגמא, בתחום סדרי הדין בשלוש השנים האחרונות חלה חובה לבצע הכשרה בת יומיים גם לבעלי מינוי בפועל. אולם הכשרה זו תלויה תקציב, וספק אם אפשר לקיימה בכל שנה.

לפיכך, הוועדה ממליצה להפעיל תכניות הכשרה נגישות, מקיפות וכוללות אחת לכל פרק זמן לאנשי המקצוע השונים העובדים עם ילדים. כמו כן, יש לתת הכשרה לכל העו"סים לפי חוק הנוער, לעניין סדרי דין, מרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה ומרכזי ועדות להגנת הילד. ההכשרה צריכה לכלול את שינויי המדיניות, את ההגדרה של הזנחה ואת הכללים המנחים לזיהוי ולאתור הזנחה והזנחה חמורה. כמו כן, יש להבנות את ההכשרה עם שימת לב לכשירות תרבותית.

4.2 קשיים הקשורים לתהליכי קבלת החלטות ותכנון התערבות והמלצות לשינוי

ההחלטה על הוצאת ילד מביתו היא אחת ההחלטות הטיפוליות הקשות והמורכבות ביותר שעומדות לפני עובדים סוציאליים. החלטות בדבר הוצאת ילד בסיכון מהבית מכונות "מהדורה מודרנית של משפט המלך שלמה". הן נוגעות בלבן של קונפליקט רגיש במיוחד ביחס לזכותם הבסיסית של הורים לגדל את ילדיהם, לעומת זכותו של הילד לגדול בסביבה שאינה מסכנת את התפתחותו. אי-אפשר לפתור קונפליקט זה מבלי לפגוע בזכויות אחד הצדדים (Besharov אצל דודזון-ערד, 2010). העובדים הסוציאליים נדרשים לחדור לפרטיות של המשפחה, להתערב ולעתים לשלול מההורים את הזכות להחליט איך יגדלו ילדיהם והיכן. במצבים שבהם הורים מזניחים ופוגעים בילדיהם ההחלטות מתקבלות לעתים מתוקף החוק גם בניגוד לרצון ההורים. ההחלטות דורשות מהעובדים לנבא איזו מהחלופות – בית או מסגרת חוץ-ביתית – יוכלו להבטיח את שלום הילד. עם זאת אנשי המקצוע אינם יכולים לדעת בוודאות אם החלופה שהם בחרו עבור הילד טובה יותר מחלופות אחרות או מה היה קורה לילד אילו החליטו אחרת (דודזון-ערד, 2010)¹⁵. במיוחד חשוב לזכור כי החלטה לא להוציא ילד מביתו עלולה להוביל לפגיעה קשה בילד ואף למצבים שבהם הילד ישלם על כך בחייו. מטרת החלק הנוכחי היא לתאר את הקשיים

¹⁵ הנושא עלה גם במסמך שפורסם באנגליה על ידי פרופ' מונרו שהתייחסה למורכבות בהערכת סיכון ובקבלת ההחלטות בתחום הגנת הילד. ראו: Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: final report. A child centered system*. Paper presented to Parliament by the secretary state for Education

ואת האתגרים הקשורים לתהליכי קבלת החלטות ותכנון ההתערבות במצבים שבהם ילדים זקוקים להגנה ולטיפול.

4.2.1 קשיים במימוש זכות ההשתתפות של הורים ושל ילדים בוועדות תכנון טיפול והערכה

בשלושת העשורים האחרונים אנו עדים לשיח בנושא זכותם של יחידים ושל קבוצות להיות שותפים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם ולפרקטיקות המתחייבות מכך (Balloch & Taylor, 2001; Dekker & Uslaner, 2001). בהשפעת שיח זה שיתוף הורים וילדים הוא ערך מרכזי בעבודה סוציאלית כיום. אין היום עוררין על כך שלהורים וילדים יש זכות בסיסית להיות שותפים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם. ביטוי לזכותם הבסיסית של ילדים להיות שותפים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לחייהם יש באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד שנחתמה ב-1989, ואושרה על ידי מדינת ישראל ב-1991. רוזנפלד (בתוך שמר ושמיד, 2006) מדגיש את אחריות איש המקצוע ביצירת השותפות. הוא מציג את פרדיגמת השותפות בהקשר הכוללני של עזרה מקצועית לאוכלוסיות מובסות ורואה בה מיומנות מקצועית המייחדת את העבודה הסוציאלית. ליבת השותפות היא יצירת דרכי עזרה עם אלה הזקוקים לה, מתוך אמון בהם ולא מתוך שליטה עליהם.

נוסף על כך, שיתוף הורים וילדים יכול לתרום לתהליך קבלת החלטות עצמו: מתן מידע ממקור ראשון על הילד ועל המשפחה, הצגת זווית ראייה העשויה להיות שונה מזו של העובד המביא את המקרה, סיוע באבחון מצב המשפחה והיחסים בין הילדים להורים ובפירושם, הבהרת ציפיות והגברת מחויבות המשפחה להחלטות ולתהליך הטיפול.

למרות ההכרה בזכות זו של ההורים ושל הילדים וההכרה בתועלת שיכולה לצמוח מכך לקידום התהליך ולשינוי מצבם של הילדים, ערך זה עדיין אינו נחשב למחייב על פי תקנון העבודה הסוציאלית, אלא על פי הנהלים בלבד. תקנון העבודה הסוציאלית קובע כי "מומלץ להזמין את הורי הילד או את הילד עצמו לדיון או לחלק ממנו על פי הצורך כפי שיקבע מרכז הוועדה" (התע"ס, סעיף 8.9, 1995). כלומר, על פי התקנון, הזמנת ההורים והילדים אינה מחויבת והיא נתונה להחלטה של מרכז הוועדה. בעקבות ממצאי מחקרם של דולב ואחרים (2001) וההמלצות של ועדות נוספות (ועדת גילת, ועדת גולדברגר) אשר ציינו כי אין אחידות במידת שיתוף ההורים והילדים בדיונים ובהכנת בני המשפחה לדיונים, יצאה ב-2008 לדרך הרפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה.

אחת מאבני היסוד של הרפורמה היא יישום הערך של שיתוף ההורים והילדים בוועדות. פותחו נהלים ונבנו כלים חדשים לעבודת הוועדות. הנהלים והכלים החדשים נוגעים

להיבטים של איסוף המידע על המשפחה, של הכנת ההורים לדיון, של ניהול הדיון בהשתתפות ההורים ו/או הילד ושל בחינת החלופות לבניית תכנית הטיפול עם בני המשפחה. דוח מבקר המדינה (2012) קבע כי "בנושא השתתפות של ההורים בדיוני הוועדות חל שינוי ניכר בעקבות הרפורמה, וברוב המוחלט של המקרים שנבדקו ההורים מוזמנים לדיוני הוועדות ומשתתפים בהם... שיתוף ילדים בני 12 ויותר בדיונים הוא חלקי ביותר, ושלא כהשתתפות ההורים, הנושא טרם הוטמע במלואו במחלקות לשירותים חברתיים... משרד הרווחה הצליח לקדם ולהטמיע במחלקות מרכיבים מסוימים של הרפורמה... בעיקר בכל הנוגע למעורבות הורים ושיתופם בתהליכי קבלת החלטות בדיוני הוועדה..." (עמודים 1376-1474).

מדיונינו עולה כי אמנם בניגוד לעבר ההורים, ולעתים אף הילדים, נוכחים בדיוני ועדות תכנון טיפול והערכה ונמצאים לאורך כל הדיון, אולם הם לא תמיד מרגישים שהם יכולים לממש באופן מיטבי את זכות ההשתתפות שלהם. בהקשר זה, יש לזכור כי חלק גדול מהמשפחות הן משפחות מוחלשות. אף שבתהליך ההכנה לדיון מוצגת למשפחות האפשרות להביא נציג מטעמן לדיון (בן משפחה, חבר, עורך דין) לסיוע בחשיבה ולמימוש של תכנית הטיפול, הן באות פעמים רבות לבד. מעמד זה של ישיבה בפורום רחב של אנשי מקצוע, שבו מתקבלות החלטות גורליות על חיי המשפחות, נראה מאיים בעיני חלק מהן. מסיבות אלה חלק מהמשפחות אינן מסוגלות להביע את עצמן בצורה ברורה, וחלקן מרגישות שהאינטרס שלהן אינו מיוצג כראוי. חשוב לציין כי כיום יש משפחות הבאות לוועדות תכנון טיפול והערכה עם עורך דין המייצג אותן בדיון (גם כאשר נוכח עורך דין, מודגשת העובדה כי הדיון בוועדה הוא טיפולי ולא משפטי). אך חלק גדול מהמשפחות הבאות לדיונים הן משפחות שאינן יכולות לשכור את שירותיו של עורך דין. מצב זה יכול ליצור חוסר שוויון בין משפחות שונות ולהחריף את התחושה שהאינטרס של ההורים אינו מיוצג כראוי בוועדה. עם זאת עומדת לרשותן האפשרות לפנות לסיוע המשפטי במשרד המשפטים לצורך בחינת זכאותם לקבלת ייצוג משפטי בהליכים בבית המשפט לנוער בהתאם לכללי הזכאות.

לאור זאת, ממליצה הוועדה על השינויים האלה:

א. הפרדה בין דיוני ועדות תכנון טיפול והערכה לדיוני ועדות להגנה על הילד

הוועדה ממליצה על הפרדת שני סוגי תהליכים המתרחשים כיום בוועדת תכנון טיפול והערכה:

1. התהליך שבו דנים על בניית תכנית טיפול לילדים בסיכון ולבני משפחותיהם – הדיון ייעשה **בוועדת תכנון טיפול והערכה**. אוכלוסיית היעד של ועדות תכנון טיפול והערכה

היא: ילדים ובני משפחותיהם שהוחלט שיש צורך בדיון רב-מקצועי כדי לבנות להם תכנית טיפול. בוועדת תכנון טיפול והערכה משתתפים: חברים קבועים - יו"ר ועדה, נציג מערכת הבריאות, נציג חינוך; מוזמנים קבועים - עו"ס המשפחה, ההורים והילדים (על פי גילם וכושרם), מלווה או ידיד של המשפחה (אך לא עורך דין), גורמי טיפול/חינוך אחרים הנמצאים בקשר עם המשפחה (על פי הצורך). עו"ס לפי חוק הנוער לא ישתתף בוועדה.

2. התהליך שבו שוקלים הוצאה מחוץ לבית ו/או דנים בעניינו של קטין נזקק או נזקק לכאורה על פי חוק הנוער – הדיון ייעשה **בוועדה שתיקרא "ועדה להגנת הילד"**. אוכלוסיית היעד של הוועדה היא הילדים הנזקקים או הנזקקים לכאורה, על פי חוק הנוער, וילדים המועמדים להוצאה למסגרת חוץ-ביתית. החברים הקבועים המשתתפים בוועדה להגנת הילד הם: יו"ר הוועדה, נציג מערכת הבריאות, נציג חינוך, מדריך ראש צוות, עו"ס לפי חוק הנוער, ובמקרים הנוגעים לילדים עד גיל שש גם מפקח השירות למען הילד או עו"ס לחוק האימוץ. בוועדה ישתתפו גם עו"ס לעניין סדרי דין ועו"ס לילדים עם צרכים מיוחדים, על פי הצורך; מוזמנים קבועים: עו"ס משפחה, הורים/ילדים (על פי גילם וכושרם המתפתח), נציג מטעם המשפחה (גורם תמיכה וסיוע אם המשפחה מעוניינת), עורך דין למשפחה, נציג/ידיד לילד, גורמי חינוך/טיפול אחרים הנמצאים בקשר עם המשפחה (על פי הצורך). אם אין למשפחה אמצעים לשכור שירותי עורך דין, היא תוכל לפנות לסיוע המשפטי, וימונה לה עורך דין על פי כללי הזכאות. עו"ס המשפחה יכין את המשפחה ואת הילד לדיון, יבהיר להם את זכויותיהם ואת תהליך הדיון הצפוי בוועדה. הדיון בוועדה להגנת הילד יכול גם החלטה/המלצה על תכנית טיפול לילד ולמשפחה.

ב. הקפדה על הכנת המשפחה לקראת הוועדה

יש להקפיד על הכנה מסודרת של ההורים ושל הילדים לקראת הוועדות. ההכנה צריכה לכלול מתן הסבר על מטרות הוועדה, על חשיבות השתתפותם ועל הרכב הוועדה. כמו כן, יש לשמוע מההורים את תפיסתם בנוגע לקשיים של הילד.

ג. הקפדה על קיום דיונים מובנים שלהורים וילדים יש בהם תפקיד מרכזי

יש להקפיד שבשלביו הדיון השונים יישמע קולם של ההורים ושל הילדים. יש להקפיד שההורים יישאלו בנוגע לדאגות העיקריות שלהם (הקשיים של המשפחה ושל הילדים על פי תפיסתם) ולכוחות שהם מרגישים שיש להם ולילדיהם לפני הצגת הדאגות על ידי אנשי המקצוע. כמו כן, בבניית תכנית הטיפול יש להקפיד לשאול את ההורים ואת הילדים מהי העזרה שהם זקוקים לה לפני הצגת חלופות הטיפול על ידי אנשי המקצוע.

ד. הצגת האפשרות להורים לפנות לוועדת ערר בנוגע לפגמים שנפלו בהליך קבלת ההחלטות

ועדות ערר מחוזיות פועלות על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ומאפשרות הגשת ערר בכתב בנוגע לפגמים שנפלו בהליך קבלת ההחלטות. הפניה לוועדה היא זכות של כל אדם הפונה למחלקה לשירותים חברתיים, והחלטתה מחייבת את המחלקה לשירותים חברתיים. כמו כן, מומלץ לפעול להקמת נציבות תלונות ציבור [אומבודסמן], בלתי תלויה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

ה. חיזוק מעמדו של עו"ס המשפחה בבניית תכניות טיפול וצמצום אוכלוסיית היעד המחייבת דיון בוועדות תכנון טיפול והערכה

הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים שמה דגש מיוחד בתפקידו של עו"ס המשפחה ובהכשרתו לכדי מומחיות ברורה. הוועדה, כפי שנקבע במטרות הרפורמה, קוראת, לצד חיזוק מעמדו של ההורים והילדים בוועדה, גם לחיזוק תפקידו של עו"ס המשפחה בבניית תכניות טיפול לילדים ולמשפחותיהם, לצמצום אוכלוסיית היעד המחייבת כיום דיון בוועדות תכנון טיפול והערכה ולהוצאת העו"ס לפי חוק הנוער מהוועדה.

4.2.2 קשיים בהשתתפותם של גורמים מקצועיים מרכזיים בוועדות תכנון טיפול והערכה

ועדות תכנון טיפול והערכה מתבססות על העיקרון של קבלת החלטות על ידי צוות רב-מקצועי ובין-שירותי. לקבלת ההחלטות בצוות רב-מקצועי יש יתרונות רבים: התייחסות למצב הילד ולמשפחתו מנקודות מבט רבות, ראיית הילד על מכלול צרכיו השונים, שקילת אפשרויות טיפול מגוונות יותר, הגדלת הסיכוי לביצוע ההחלטה כאשר נציגי השירותים הנוגעים בדבר נוכחים בדיון ושותפים להחלטות. אחד הקשיים הבולטים בתהליך קבלת ההחלטות הוא השתתפות אנשי המקצוע הנוגעים לעניין בוועדות אינה אחידה. קושי זה עולה ממחקרים שבחנו את עבודתן של ועדות תכנון טיפול והערכה בשנים האחרונות - המחקר שליווה את ניסוי "קהילה 2000" שכלל את שדרוג עבודת הוועדות בעשרה יישובים (בן רבי, סבו-לאל ועמיאל, טרם פורסם), והשלב הראשון של מחקר הערכה שמלווה את יישום הרפורמה והמערכת הממוחשבת בוועדות ב-14 מחלקות הפיילוט (פאס, עמיאל וסבו-לאל, 2012). אמנם יש ניסיונות לשתף אנשי מקצוע מסוגים שונים, אולם המערכות האחרות, כמו מערכת הבריאות ומערכת החינוך, אינן מקצות זמן להשתתפות נציגיהן בוועדות, והשתתפותם אינה בגדר חובה. כיום אין עיגון של מעמד הוועדות בחוק, והמחויבות של אנשי המקצוע בקהילה להשתתף בוועדות לתכנון טיפול והערכה נשארת עמומה ותלויה ברצונם הטוב של בעלי התפקיד.

הוועדה ממליצה להגדיר את מעמדן של הוועדות (ועדת תכנון טיפול והערכה והוועדה להגנת הילד) בתע"ס חדש ועדכני ובחקיקה כדי להבטיח את קיומן של הוועדות בכל המחלקות לשירותים חברתיים, את השתתפותם של ההורים ושל הילדים ובני הנוער בדיונים, את זכותם לקבל מידע ואת השתתפותם של אנשי המקצוע השונים מהמחלקה ומחוץ למחלקה, ובכלל זה המייצגים משרדי ממשלה אחרים.

4.2.3 קושי בהפניית ילדים עם צרכים מיוחדים לדיון בוועדות תכנון טיפול והערכה
תקנון העבודה הסוציאלית המתייחס לילדים אוטיסטים או עם הפרעה התפתחותית נרחבת (תע"ס, סעיף 10.4, 2010) ולילדים עם נכות או עם מוגבלות (תע"ס סעיף 5.4, 2010) מחייב הבאת ילדים עם צרכים מיוחדים (להוציא ילדים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית) לדיון בוועדות תכנון טיפול והערכה כאשר עולה הצורך בהוצאת הילד מהבית.

מחקרים מלמדים כי ילדים עם צרכים מיוחדים מצויים בסיכון גבוה יותר להתעללות ונפגעים עד פי עשרה יותר מכלל הילדים (Jones et al., 2012)¹⁶, בין היתר, מכיוון שילד עם צרכים מיוחדים יש לעתים קושי לחשוף את דבר הפגיעה (הן בשל מגבלה פיזית, כגון חוסר יכולת לדבר, הן בשל מגבלה קוגניטיבית, כגון בעיות תקשורת או פיגור המקשה על ההבנה כי מעשה הפגיעה הוא אסור). יתרה מכך, פעמים רבות גם כאשר דבר הפגיעה נחשף התיקים הפליליים נסגרים בשל הקשיים המובנים בתשאול ובתחקור, אשר מונעים אפשרות לקבל מהילד גרסה מספקת שתעמוד במבחן הנוקשה של המשפט הפלילי. לכן, השיעור הנמוך של ילדים עם צרכים מיוחדים המופנים לוועדות תכנון טיפול והערכה מלמד כי יש תת-דיווח בכל הקשור לאוכלוסיית הילדים עם הצרכים המיוחדים.

הוועדה ממליצה להקפיד שילדים עם צרכים מיוחדים, לא כולל ילדים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, הזקוקים לדיון בפורום מקצועי רחב, בדומה לאוכלוסיית היעד של ועדות תכנון טיפול והערכה, יובאו לדיון בוועדות תכנון טיפול והערכה לשם תכנון תכנית טיפול עבורם ועבור משפחתם, וכן שילדים עם צרכים מיוחדים המועמדים להוצאה למסגרת חוץ-ביתית או מוגדרים ילדים נזקקים יובאו לדיון בוועדה להגנת הילד.

¹⁶ ספרות המחקר מעלה כמה גורמים להפיכת שיעור גבוה של ילדים עם צרכים מיוחדים לקורבנות התעללות, ובהם: חוסר יכולת קוגניטיבית למנוע או להפסיק את הפגיעה, חוסר אונים נלמד של הקטין בעל הצרכים המיוחדים וכן התלות המוגברת במבוגר מטפל, חוסר שיפוטיות והיעדר הבנה בנוגע לזכויותיהם, מגע מוגבר עם מבוגרים מטפלים, תפיסות חברתיות (מעוותות), ולפיהן ילדים עם צרכים מיוחדים הם פחותי ערך וכיוצא בזה (מרום וחודטוב, 2007).

4.2.4 חוסר שקיפות בוועדות תכנון טיפול והערכה ותיעוד הדיונים בהן

תיעוד התהליכים המתקיימים בוועדות תכנון טיפול והערכה חשוב הן ברמת הפרט, לצורכי יישום תכניות הטיפול בילדים ומעקב אחרי קבלת ההחלטות בנוגע למשפחות, הן ברמת הקהילה לצורכי תכנון מענים בקהילה, בקרה ולמידה. מחקרם של דולב, בנבנשיתי וטימר (2001) מצא כי לא היה תיעוד שיטתי של תכניות הטיפול, ולא היה ריכוז מידע מקיף על הוועדות ועל פעולתן. לכן, בין השאר, במסגרת הרפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה שנערכה בשנת 2008 פותחו כלים לתיעוד עבודת הוועדות, לקידום השקיפות של הדיונים ולריכוז נתונים ברמת הקהילה וברמה המחוזית והארצית לצורכי תכנון בקרה ולמידה. עם זאת, מדוח מבקר המדינה (2012) וממצאי השלב הראשון במחקר המלווה את הרפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה במחלקות הפיילוט (פאס, עמיאל וסבו-לאל, 2012) עולה כי יש קשיים רבים ביישום העיקרון של תיעוד ושקיפות: ערכת הכלים הידנית שהעובדים הסוציאליים נדרשים למלא, המתעדת את מצב הילדים וההורים ואת הכנת ההורים לדיון, היא, לטעמם, ארוכה ומכבידה, ומילוי הטפסים הוא בגדר אתגר עבורם. גם הדרישה מיושב ראש הוועדה (מרכז הוועדה) לנהל את הדיון ובו-זמנית לתעדו היא בלתי אפשרית. האמצעים שהיו אמורים להקל על מצב זה, כגון מחשוב ושירותי מזכירות לוועדה ניתנו באופן חלקי.

לאור זאת, מומלץ להקפיד על תיעוד איסוף המידע, על הכנת ההורים והילדים לוועדות ועל תיעוד כל הדיונים במערכת ממוחשבת. פועל יוצא מכך הוא ההמלצה כי לוועדות תועמד עזרה מנהלית נאותה שתאפשר את תיעוד המידע ואת איסופו.

4.2.5 תהליך קבלת החלטות בנוגע לילדים שהוריהם בתהליכי פירוד וגירושים בעימות בעצימות גבוהה: דיון בוועדה להגנת הילד

עימות קשה ומתמשך בין הורים בתהליכי פירוד וגירושים הוא אחד הגורמים העיקריים להפניה לוועדת תסקירים. במקרים מסוג זה יש צורך במעורבות של עו"ס לפי חוק הנוער ובכינוס ועדה להגנת הילד, מכיוון שילדים אלה חשופים להסתה, להאשמות הדדיות של ההורים, להאשמות שווא בפגיעות פיזיות ומיניות בהם ואף לחטיפות מצד הורה אחד או שניהם (הרמל וצור, 2007). אולם כפי שעולה מדיוני הוועדה רק לעתים יש מעורבות של עו"ס לחוק הנוער.

תהליך ההתערבות של עו"ס לעניין סדרי דין במשפחות הנתונות בעימות בעצימות גבוהה כולל הפניה לוועדת תסקירים לצורך גיבוש חוות דעת לערכאה המשפטית, ורק לאחר מכן עירוב של העו"ס לחוק הנוער והפניה לוועדת תכנון טיפול והערכה. תהליך זה הוא ממושך, ועלולות להיות לו השפעות על הטיפול בילד, והוא אף עלול להוביל לכפילות מסוימת

בעבודתן של הוועדות. עוד עולה מדיוני הוועדה שהעברת הדיון של ועדת התסקירים במשפחות הנתונות בעימות בעצימות גבוהה לוועדה להגנת הילד עשויה להועיל במיוחד ברשויות מקומיות קטנות שבהן הרכב אנשי המקצוע המשתתפים בוועדות הוא, על פי רוב, חלקי ומצומצם.

לפיכך, הוועדה ממליצה כי אם יש צורך להפנות משפחה הנמצאת בעימות בעצימות גבוהה לוועדת תסקירים, יובא המקרה לדיון בוועדה להגנת הילד לשם גיבוש תסקיר וקבלת החלטות, וכך תתאפשר מעורבות של עו"ס לפי חוק הנוער, יתקצרו תהליכים, וישתפר הטיפול בילד ובמשפחתו.

4.2.6 תהליך קבלת החלטות בנוגע לילדים שהוריהם בתהליכי פירוד וגירושים בעימות

בעצימות גבוהה: סעיף 19 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (התשכ"ב)

לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, אם ההורים לא באו לידי הסכמה ביניהם בכל עניין הקשור לאפוטרופסות, הם רשאים לפנות לבית המשפט, והוא אמור לגרום להם להגיע להסכמות ולהכריע בעניינם. לפי סעיף 19 בחוק זה, אם בית המשפט לא הצליח להביא את ההורים להסכמה, הוא רשאי להטיל את ההכרעה על "מי שימצא לנכון"¹⁷. בפועל על פי רוב מוטלת ההכרעה על העו"ס לעניין סדרי דין. לאחר שכתב תסקיר לבית המשפט, הוא ממונה על ידו ללוות את המשפחה לפרק זמן מסוים, לסייע לה להגיע להסכמות ולקבל על בסיס התערבות זו החלטות בעניינם. מצב זה מעורר דילמות אתיות וטיפוליות מורכבות (צוות בדיקה בנושא עבודתן של פקידות הסעד לסדרי דין, 2008).

הפעלת סעיף זה גורמת בעקיפין למתן לגיטימציה לעימות בין ההורים ולשימור העימות, וגורמת בכך לפגיעה ישירה בילד. כלומר שימוש מוגבר בסעיף זה מנוגד לעקרון טובת הילד. עניין זה נכון במיוחד במצבים של עימות בעצימות גבוהה בין ההורים. מתן החלטה ברורה וחלוטה בענייניו של הקטין עשויה להשפיע על צמצום המאבק בין ההורים, והיא תחייב אכיפת ההחלטות על ידי הערכאות השיפוטיות.

הקושי במינוי העו"ס לעניין סדרי דין לבעל ההכרעה טמון בתהליך כתיבת התסקיר. בתהליך זה עלולים להתגלע מתחים בין אחד ההורים או שניהם לבינו, בשל מתן תיאור שיפוטי על תפקוד ההורים. לעומת זאת, בתקופת ליווי המשפחה והמעקב אחר יישום

¹⁷ מצב זה נכון חוץ מבעניינים הנוגעים לרכוש הקטין. בית המשפט מחויב להכריע בעניינים מסוג זה ולא יכול להטיל את ההכרעה על גורם אחר.

ההמלצות שניתנו למשפחה העו"ס לעניין סדרי דין מתבקש ללוות את שני הצדדים ולעתים לגשר ביניהם, כאשר בפועל קיים מתח עז, סמוי וגלוי, בין אחד ההורים או שניהם לבין העו"ס לעניין סדרי דין. קשיים נוספים שנובעים מסעיף זה הם הטלת אחריות שיפוטית על עו"ס שאינו שופט, והגברת העומס על עבודתם של עו"סים לעניין סדרי דין.

בשנת 2013 הוגשה הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון - צמצום סמכות של עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין וגורמים אחרים להכרעה בעניין קטין), התשע"ג-2013. תיקון זה הוא חוליה נוספת בביקורת המופנית כלפי הסעיף הנדון, ועל פיה בתי המשפט משתמשים בהוראת סעיף זה כדי להטיל את האחריות לפתרון הסוגיה על עו"סים לעניין סדרי דין. בהצעת חוק זו ביקשו לשמור את ההכרעה לבית המשפט.

הוועדה ממליצה, אפוא, על ביטול סעיף 19 או לכל הפחות על שינויו, כך שהוא יקבע שאם לא עלה בידו של בית המשפט להביא להסכמה בין הצדדים, הוא רשאי להטיל את ההכרעה על מי שימצא לנכון, חוץ מעו"ס לעניין סדרי דין.

4.3 קשיים הקשורים לפיתוח ולשדרוג של מענים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם, והמלצות לשינוי

4.3.1 קשיים בהפניה למרכזי חירום ומשך השהייה בהם

במהלך העשור האחרון הוקמו 11 מרכזי חירום ברחבי הארץ. כל מרכז מיועד לאוכלוסיית יעד בעלת אפיונים דמוגרפיים שונים. אישור כניסה למרכזי החירום ניתן על ידי עובד סוציאלי מחוזי לחוק הנוער המפקח על מרכזי החירום שהילד מופנה אליו. מנתונים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים עולה כי יש שימוש מוגבר בהפניית ילדים ליחידות האינטרניות של מרכזי החירום. במהלך העשור האחרון מספרם כמעט הוכפל, וב-2012 שהו ביחידות אלה 388 ילדים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2012). ב-2012 הופעלו על ידי עו"סים לחוק הנוער (טיפול והשגחה) 761 צווי חירום לפי סעיף 11, מהם 211 לפי סעיף 11ב, הנוגע לצו חירום פסיכיאטרי (מכון חרוב, 2013).

ילדים בגיל הרך המוצאים מביתם בצו חירום מופנים למשפחות קלט חירום, על פי נוהל "התערבות פקיד סעד והפעלת אמצעי חירום" אשר נכנס לתוקפו בתקנות הנוער (טיפול והשגחה) (תיקון), התשע"ג-2013. גם כאן נדרש אישור של עובד סוציאלי מחוזי לפי חוק הנוער לצורך השמת ילד במשפחת קלט חירום.

הפניית ילד למרכז חירום או לקלט חירום נעשית אם העו"ס לפי חוק הנוער מעריך שנשקפת לילד סכנה מיידית או שהוא נזקק לטיפול רפואי או טיפול אחר שאינו סובל דיחוי. עם זאת,

מרבית הילדים שמופנים למרכזי חירום מגיעים אליהם לאחר דיון בוועדה לתכנון טיפול והערכה, עם קבלת צו ביניים מבית משפט לנוער, ורק מיעוטם מגיעים מכוח צו חירום. מדיוני הוועדה עולה כי גם במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה) לעו"ס לחוק הנוער יש מרחב גדול לשיקול דעת וכי יש מקום לחידוד ההנחיות והנהלים לשימוש בצווי החירום.

עוד עולה מדיוני הוועדה כי למרות המאמצים הרבים לקיצור משך השהות של הילדים במרכזי החירום, משך השהות בהם עולה על שלושה חודשים. כמו כן עולה כי חלה עלייה במשך השהות של ילדים במרכזים (נתוני המוסד לביטוח לאומי, 2012). כך ב-2011 54% מהילדים ששהו במרכזי החירום שהו בהם עד חצי שנה, ו-6% שהו במרכזי חירום במשך שנה ויותר (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2012). התמשכות השהות במרכזי החירום נובעת מכמה סיבות: התמשכותם של דיונים משפטיים בעניינם של הילדים, בין היתר, עקב הזמן הממושך הדרוש לבחינת מסוגלות הורית; קשיים במציאת מקום במסגרות טיפוליות, קשיים במציאת משפחות אומנה, קשיים בקבלת ילדים לפנימיות במהלך שנת הלימודים ומחסור במענים לילדים בעלי צרכים מיוחדים. נוסף על כך יש קושי להחזיר את הילדים לקהילה, והוא נובע מכמה סיבות: הצורך בהליכים ממושכים לשילוב בחינוך המיוחד, בגלל מחסור במענים טיפוליים להורים וילדים ובגלל קשיים בשיקום המשפחה בקהילה בתקופה שהילד נמצא במרכז החירום.

לפיכך, הוועדה ממליצה על הבהרת הקווים המנחים בשיקול הדעת של העו"ס לפי חוק הנוער לשימוש בצווי חירום ועל הגבלת סוגי המקרים שבהם יש להפעיל צו חירום. כמו כן, מומלץ לפעול לקיצור שהות הילדים ביחידה האינטרנית על ידי הגדלת המענים החוץ-ביתיים והמענים בקהילה והבניית הטיפול בילדים ובהורים.

4.3.2 מדיניות תמיכה פעילה במשפחות מזניחות ושיקומן, גם לאחר הוצאת הילד מהבית כאמור, מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים היא למצות ככל האפשר את תהליכי השיקום של משפחה בקהילה, ורק אם הדבר לא מתאפשר, מוצאים הילדים למסגרת חוץ-ביתית. מדיוני הוועדה עולה כי לעתים מדיניות זו אינה מיושמת במלואה, ויש מקרים שבהם הילדים מוצאים למסגרת חוץ-ביתית, מבלי שמוצו תהליכי השיקום של המשפחה בקהילה.

נוסף על כך, עולה כי לא מושקעים מספיק מאמצים לשיקום המשפחות המזניחות גם לאחר הוצאת הילדים מן הבית, הן בגלל התמקדות בטיפול בילד ולא במשפחתו הן בגלל עומס עבודה של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. הדבר עומד בניגוד לתפיסה שיש לסייע להורים בשיקום התפקוד ההורי שלהם בזמן שילדיהם שוהים במסגרת

חוץ-ביתית, שהרי המסגרת החוץ-ביתית מוגבלת לארבע שנים, ובסיום תקופת שהייתו בה הילד אמור לחזור למשפחתו המולידה. כמו כן, התמיכה בהורים חשובה למניעת מצב של הזנחת הילדים האחרים החיים עדיין בבית.

לפיכך, הוועדה ממליצה למקד את ההתערבויות בשיקום המשפחות המזניחות ולמצות ככל האפשר את תהליכי השיקום בקהילה, ורק אם הניסיון נכשל להוציא את הילד מן הבית. כמו כן, גם לאחר שהילד הוצא מביתו יש להמשיך לתמוך במשפחה ולנסות לשקמה.

4.3.3 מחסור במכסות להוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ובמענים חוץ-ביתיים

החל מספטמבר 2004 אנו עדים לאימוצה של המדיניות "עם הפנים לקהילה" המעודדת הפניית משאבים רבים יותר לפיתוח מסגרות קהילתיות באמצעות המרת חלק מהמכסות של מסגרות חוץ-ביתיות. בשנת 2004 68% מהתקציב לטיפול בילדים בסיכון ניתן לטיפול חוץ-ביתי, ו-32% ניתן לטיפול בקהילה. בשנת 2009 45% מהתקציב לטיפול בילדים בסיכון ניתן לטיפול חוץ-ביתי, ו-55% ניתן לטיפול בקהילה. עקב המרת המכסות ושינוי המאזן בין מענים חוץ-קהילתיים למענים בקהילה חל צמצום במספר המכסות להוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ברשויות המקומיות.

כפי שעולה מדיוני הוועדה, ייתכן כי הצמצום במספר המכסות לשילוב ילדים במסגרות חוץ-ביתיות גרם לכך שאין די מכסות בעבור ילדים הזקוקים לכך, גם אם הוא מביא להגדלת המענים בקהילה. נתונים מ-2005 מצביעים על כך שבמדינת ישראל שיעור נמוך יחסית של ילדים שולבו במסגרות חוץ-ביתיות בהשוואה למדינות אחרות: מספר הילדים ובני הנוער ששולבו במסגרות חוץ-ביתיות מתוך 1,000 ילדים בדנמרק היה 10.4 (2004), בארה"ב 6.6 (2005), באנגליה 5.5 (2005), ובישראל 3.4 (2005) (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2011). מצב זה של מחסור במכסות לשילוב ילדים במסגרות חוץ-ביתיות עשוי לשקף גם את המחסור הקיים עדיין בשירותים בקהילה לטיפול בילדים ולתמיכה במשפחות המתקשות בגידול ילדיהן.

בדיון של הוועדה לזכויות הילד בכנסת ב-8 במרץ 2011 העידו נציגי רשויות מקומיות רבות כי ילדים רבים, הזקוקים לשילוב במסגרת חוץ-ביתית, ממתנינים לה בגלל מחסור במכסות ובגלל העדר מקומות פנויים במסגרות המתאימות, למשל כ-30 ילדים המתנינו במחלקות אשפוז פסיכיאטרי ללא צורך רפואי בשל היעדר פתרונות לשילוב במסגרות חוץ-ביתיות. נוסף על כך דווח על רשימות המתנה ארוכות מאוד למסגרות של חסות הנוער (פרוטוקול 113, אשפוז ילדים במחלקות פסיכיאטריות כתוצאה ממחסור במקומות השמה חוץ-ביתיות). נטען כי השארתם של ילדים אלה בקהילה עלול להחמיר את מצבם ולהקטין את

סיכויי השיקום שלהם (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2011), והועלתה דרישה לחקיקה שתאפשר לכל ילד שזקוק לכך מענה במסגרת חוץ-ביתית.

בעקבות זאת, המשרד קידם שני תהליכים: האחד, שינוי שיטת חישוב המכסות, שיצר תוספת של מאות מכסות נוספות; והאחר, אישור מכרזים לקראת פתיחת מסגרות פנימייתיות נוספות. בה בעת נוספו תקציבים לפיתוח שירותים בקהילה הן מתוספות תקציב למשרד הרווחה והשירותים החברתיים הן באמצעות התכנית הלאומית לילדים בסיכון.

הקושי העיקרי בשילוב ילדים ובני נוער בפנימיות מתמקד כיום בקטינים בעלי פרופיל מורכב; קטינים בעלי הנמכה קוגניטיבית המאושפזים בשל תחלואה כפולה או משולשת, שלעתים אינם מאוזנים תרופתית ואינם מתאימים להשתלב אף לא באחת מן המסגרות הקיימות באגפי המשרד השונים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות נמצאים במגעים להקמת פנימייה משותפת, מתאימה, שתספק מענה הולם לילדים אלה.

הוועדה ממליצה להמשיך לפתח מענים בקהילה, ובה בעת לדאוג לכך שיהיו מספיק מכסות לילדים הזקוקים לשילוב במסגרת חוץ-ביתית.

4.3.4 חוסר איזון בין שיעור שילובם של ילדים בפנימיות לבין שיעור שילובם באומנה
מרבית הילדים הזקוקים לשילוב במסגרת חוץ-ביתית בישראל (80%) מופנים לפנימייה, ורק מיעוטם (20%) מופנים לאומנה (Attar-Schwartz, 2011; King, 2013). מצב זה נובע, בין היתר, מכך שהיחס לפנימיות בישראל הוא בדרך כלל חיובי יותר מהמקובל בעולם המערבי, עקב הנסיבות המיוחדות והרקע ההיסטורי של החברה בישראל: במסורת היהודית היציאה מהבית לשיבה נחשבה יוקרתית. תפיסה חיובית זו חוזקה מאוחר יותר על ידי האידאולוגיה הציונית, שחתרה ליצירת חברה חדשה בישראל, והפנימיות היו חלק מתהליך החברות מחדש של בני הנוער. הפנימיות, ובמיוחד כפרי הנוער החקלאיים, נחשבו מסגרות חינוכיות אליטיסטיות. בוגריהן תפסו אחר כך עמדות בכירות בשלטון, באמנות ובכלכלה. לכך יש להוסיף את התפקיד החשוב של הפנימיות בקליטת ילדים ובני נוער ששרדו בשואה ועלו לארץ ללא הוריהם (Dolev, Ben-Rabi & Zemach-Marom, 2009).

המצב בישראל, שבו מרבית הילדים הזקוקים למסגרת חוץ-ביתית מופנים לפנימיות, ורק מיעוטם מופנים לאומנה הוא יוצא דופן בעולם. במדינות רבות רוב מסגרות השילוב החוץ-ביתיות הן משפחות אומנה, וילדים מופנים לפנימייה רק אם יש להם בעיות רגשיות או בעיות התנהגות קשות או אם האומנה נכשלה. הטיפול במסגרות האומנה, השכיח יותר ברוב המדינות המערביות, מבוסס על תיאוריית ההתקשרות, ולפיה יצירת קשר עם דמות

מיטיבה, בעקביות ולאורך זמן, במסגרת המדמה משפחה נורמטיבית, תשקם את המערכות שנפגעו (יוסף אצל זעירא, עטר-שוורץ ובנבנישתי, 2012 ואחרים, 2013). כמו כן, טיפול זה עולה בקנה אחד עם התפיסה המתחזקת, ולפיה יש להעדיף, ככל שניתן, מסגרת משפחתית בטיפול בילדים (Thouburn & Courtney, 2011). יש עדויות שכאשר יש צורך בשילוב הילד במסגרת חוץ-ביתית, הטיפול באומנה מניב את התוצאות הטובות ביותר (Roy, Rutter & Pickles, 2000; Knorth, Harder, Zandberg & Kendrick, 2008; Erol,) (Simsek & Munir, 2010). עם זאת, הטיפול בפנימייה יכול להיות מענה הולם, במיוחד לילדים הנמצאים במצוקה קשה מאוד, וכן לילדים בעלי התנהגויות מוחצנות (Knorth,) (Harder, Zandberg, & Kendrick, 2008).

צריך לעסוק בממצאים אלה ואחרים בזהירות רבה, שכן המחקרים בחנו את המסגרות החוץ-ביתיות במדינות שונות, ומאפייני מסגרות אלה שונים ממאפייני המסגרות בישראל. כמו כן, מאפייני הילדים המופנים למסגרות אלה בישראל אינם דומים למאפייניהם במדינות אחרות.

ועדת רוטלוי שהסתמכה על האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד המליצה כי המדרג הרצוי למסגרת חוץ-ביתית בישראל יחל בהשמת הילד אצל קרובי משפחתו או במשפחה אומנת, וכי החלופה המוסדית, כפי שהוועדה מכנה זאת, תהיה החלופה האחרונה במדרג. קביעת המדרג, אין משמעה כי לא ניתן לבחון כבר בשלב הראשון את כל החלופות במקביל, ואין משמעה כי כל ילד חייב לעבור את כל החלופות בזו אחר זו כדי להגיע לחלופה האחרונה. יש לבחור את החלופה המתאימה לכל ילד ולנסיבותיו המסוימות (דוח רוטלוי – דוח ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, 2003).

הוועדה ממליצה, אפוא, ליישם את המלצות ועדת רוטלוי בדבר המדרג הרצוי לשילוב במסגרת חוץ-ביתית, כאשר השיקול הראשוני צריך להיות מאפייני הילדים ונסיבותיהם המיוחדות. יש לתת עדיפות לשילוב ילדים באומנה, בפרט ילדים עד גיל תשע.

4.3.5 יישום מדיניות "הבית הקבוע"

מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בנוגע לילדים בסיכון אשר הוצאו מרשות הוריהם היא לפעול בערוצים מקבילים: מצד אחד לפעול לשיקום המשפחה ולהחזרת הילד לביתו, ובאותו זמן לקדם פתרון של אימוץ, אם השיקום לא יצליח. ממצאים מקבוצות מיקוד שנערכו עם עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים מלמדים על גורמים מעכבים בביצוע מדיניות זו: היעדר הנחיות מטעם מטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים לביצוע המדיניות ומחסור במשאבים לטובת שיקום המשפחות המולידות

תכנית ליישום מדיניות ה"בית הקבוע" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה המקצועית של "אשלים", אוקטובר 2013).

לאור האמור לעיל, הוועדה ממליצה על הסדרת מדיניות "הבית הקבוע" – משפחה מיטיבה וקבועה, הבניית הדרכים ליישום המדיניות והמשך פיתוח שירותים בקהילה לשם תמיכה במשפחות המולידות ושיקומן.

4.3.6 התגברות תופעת הגירושים בעימות בעצימות גבוהה והיעדר מענים לילדים ולמשפחות

בשנים האחרונות אנו עדים להתגברות תופעת הגירושים של הורים הנתונים בעימות בעצימות גבוהה. עימות בין הורים בעצימות גבוהה לאחר הגירושים מתאפיין באלימות נפשית ו/או פיזית בין בני הזוג, בסרבנות יום-יומית לקיים את פרטי ההסכם ביניהם, בתביעות חוזרות ונשנות בבית המשפט (Sarrazin & Cyr, 2007) ובפגיעה ישירה בילד הכוללת "שימוש לרעה" בו על ידי אחד ההורים או שניהם לצרכים משפטיים, כלכליים או רגשיים שלהם, בניגוד לטובתו. פגיעה זו כוללת התעלמות מצורכי הילד והפרת זכויות בסיסיות לקשר תקין עם שני ההורים (אילון וצימרין, 1990).

מחקרים שונים מראים כי לעימות בין הורים שהוא מתמשך ובעצימות גבוהה יש השפעות הרסניות על הילדים, וככל שהעימות בעצימות גבוהה יותר, כך הסבירות שהילדים יסבלו מקשיי התמודדות עם משימות התפתחותיות גדולה יותר (Amato & Afifi, 2006; Buchanan, Maccoby & Dornbush, 1991; El Sheikh, Harger & Whitson, 2001). לדוגמה, קליין ושותפיו מצאו כי ככל שהסכסוך בין ההורים בעצימות גבוהה יותר, כך רמת ההסתגלות הרגשית של הילדים נמוכה יותר, וגוברות אצלם הבעיות ההתנהגותיות (Kline, Johnston & Tschann, 1991). מאז שנות השבעים של המאה העשרים גברה המודעות לעובדה שמערכת המשפט האדוורסרית¹⁸ אינה מותאמת להתמודדות עם סכסוכי משפחה, מכיוון שבשונה מסכסוכים אזרחיים אחרים, לסכסוכים מסוג זה יש השפעות רגשיות וחברתיות ארוכות טווח וקצרות טווח על ההורים ועל הילדים, שההליך המשפטי אינו יכול להביאם בחשבון ללא גורם מקצועי טיפולי (ענבר, נבו ולהמן, 2008).

¹⁸ פירוש המילה "אדוורסרית" היא "לעומתית". בשיטת משפט זו שני צדדים מתעמתים ביניהם, והשופט מכריע בעניינם על פי עובדות וטיעונים המובאים בפניו. בניגוד לשיטת המשפט האינקוויזיטורית, שבה השופט משתתף בחקירה השתתפות פעילה, ויכול למצוא עובדות שבעלי הדין בחרו שלא להביא בפניו, בשיטה האדוורסרית, תפקידו של השופט להבטיח "הליך נאות" (due process), להחליט בשאלת קבילותן של ראיות, ולהכריע בדין.

מחקרים שונים הראו כי ככל שההליך המשפטי ארוך וקשה יותר, כך הוא מלבה את הבערה ואת העימות בין ההורים ומגביר את מצבי הדחק בקרב הילדים (Buchanan & Bream, 2003). במדינות שונות בעולם, לרבות ישראל, פותחו אמצעים חלופיים שונים לניהול הסכסוך בין ההורים, כגון גישור ופישור (ענבר, נבו ולהמן, 2008) ויצירת תיאום הורי¹⁹. כמו כן, במדינות שונות בעולם הופעלה מדיניות כוללת בנוגע להתערבות מקצועית טיפולית במשפחות השרויות בסכסוכי גירושים. למשל באוסטרליה נערכה בשנת 2006 רפורמה בחקיקה בתחום המשפחה, ובמסגרתה הוקמה רשת של מרכזים כוללניים ליחסים במשפחה (FRC = Family Relationship Center), המספקים במקביל שירותים לניהול הקשר בין ההורים באמצעים חלופיים ושירותי תמיכה וטיפול נפשי לכל בני המשפחה, תוך התמקדות בטובתם וברוחתם של הילדים (Caruana & Parker, 2009). מחקרים שונים מראים כי ניהול הסכסוך באמצעים חלופיים לשיטה האדוורסרית וכן מתן תמיכה כוללת עשויים לצמצם את רמת העימות בין ההורים וכן השפעות על הסתגלותם של הילדים, על תפקודם במישורי החיים השונים ועל הרווחה הנפשית שלהם (Blaisure & Geasler, 2000; McIntosh & Deacon-Wood, 2003; Pollet, 2009; Pollet, 1999; Thoennes & Pearson, 2008).

שיטת ניהול הסכסוך הרווחת בישראל היא עדיין שיטת המשפט האדוורסרית: ההפניה ליחידות הסיוע אינה נעשית באופן אחיד, אינה מחויבת המציאות,²⁰ ועדיין אין יישום מלא של שיטת התיאום ההורי. כמו כן, אין מדיניות כוללת בנוגע להתערבות מקצועית טיפולית לילדים שהוריהם גרושים או בתהליך גירושים, ובפרט לילדים שהוריהם נתונים בעימות בעצימות גבוהה. המענים הניתנים לאוכלוסייה זו מצומצמים מאוד ומופעלים כיזמות מקומיות מזדמנות של שירותים שונים. נוסף על כך, המענים הניתנים במחלקות לשירותים חברתיים של השלטון המקומי²¹, בתחנות לייעוץ לחיי המשפחה והנישואים, במרכזים למניעת אלימות, במרכזי קשר ועל ידי העו"סים לעניין סדרי דין, מועטים. כמו

¹⁹ התיאום ההורי מיועד להורים בתהליכי גירושים או גרושים המצויים בעימות מתמשך בעצימות גבוהה, במיוחד סביב הטיפול היום-יומי בילדים. ההפניה לתיאום ההורי יכולה להיעשות בכפייה על ידי בית המשפט או בתהליך וולונטרי מצדם של ההורים. מטרתו לחזק את שני ההורים ולהביא אותם להסכמות למען התפתחותם הנורמטיבית והתקינה של הילדים. תהליך התיאום ההורי מתחיל בגישור, והמשכו בעריכת חוזה מוסכם בין הצדדים לעריכת תכנית הורית וחתימה עליו. בישראל הופעלה תכנית ניסיונית של תיאום הורי במסגרת התחנות לייעוץ נישואין בכמה יישובים.

²⁰ יש הצעות חוק המחייבות הפניה של כל תיק משפחה עם ילדים ליחידת הסיוע לשם הערכה ותמיכה בפתרון הסכסוך בהסכמה (ועדת שנהב) טרם הגשת ההידינות המשפטית, כנהוג במדינות שונות בעולם.

²¹ ראו לדוגמה אצל גרינבאום (2008): תיעוד וניתוח של עבודה קבוצתית עם משפחות בהליכי גירושים במסגרת שירותי הרווחה.

כן, ניתנים מענים במסגרת יחידות הסיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין²². נוסף על כך, ניתנים מענים במסגרת שירותי בריאות הנפש של משרד הבריאות וקופות החולים, המעניקים טיפול נפשי לילדים ולמשפחות גם במצבי גירוש. עם זאת, כפי שעולה מדיוני הוועדה, חסרה מומחיות וחסר מענה מקצועי-טיפולי מערכתי לילדים ולמשפחות במצבי פירוד וגירוש, ובמיוחד לילדים שהוריהם נתונים בסכסוך בעצימות גבוהה, אף שמדובר בילדים בסיכון ובאוכלוסייה גדלה והולכת.

הוועדה ממליצה, אפוא, על פיתוח מענים טיפוליים, כוללניים ומערכתיים, מקצועיים-טיפוליים ותלויי תרבות שיהיו זמינים ונגישים ומתאמים לצרכים הייחודיים של המשפחות ושל הילדים על פי גילם, עוצמת המשבר ו/או העימות והתמשכותו. בכלל זה מומלץ על עריכת מחקר מלווה לתכנית הניסיונית של תיאום הורי המוצעת כיום, ולשקול את הרחבתה, על פי תוצאות המחקר.

4.3.7 טיפול לקוי באבות בתהליכי פירוד וגירוש, ובמיוחד במצבים שבהם ניתן צו הרחקה

הסדר המשמורת הנפוץ ביותר בישראל הוא משמורת לאם: ב-91% מתיקי הגירוש נקבע כי הילדים יהיו במשמורת האם, ורק ב-4% נקבע כי הילדים יהיו במשמורת האב (הקר, 2008). לדברי הקר, משמורת אם היא בררת מחדל כמעט מוחלטת ודפוס מובן מאליו שמעטים מאוד מערערים עליו. מצב זה נובע ממינוס האימהות, ועל פיו לנשים יש יכולות הענקה וטיפול שאין לגברים, ואלה הופכות אותן לאימהות טובות ומסורות. עוד עולה ממחקרה כי בניגוד להסכמה הגורפת באשר לתפקיד האימהות בחיי ילדיהן, אין הסכמה בנוגע לתפקיד האבות בחיי ילדיהם, ובמיוחד לא אבות גרושים. כמו כן עולה כי חסמים חברתיים-משפטיים משפיעים על עיצוב התפקיד ההורי של אבות אלה שיש לו ממד התנדבותי. התפיסות האלה מעוגנות בחקיקה (הקר, 2008). כך קורה, שאבות שעל פי רוב אינם זוכים במשמורת על ילדיהם נאלצים לעזוב את ביתם לאחר הגירוש, לעתים ללא פתרון דיור משלהם, וחשים בירידה במעמדם ההורי אל מול האימהות. מצבים אלה עלולים לגרום להידרדרות במצבם הנפשי ולהחרפה בקונפליקט בין ההורים. מצב זה, על פי מחקרים שונים, מנוגד לטובת הילד. על פי מחקרים אלה, דאגה משותפת של שני ההורים הנתונים במצב של פירוד וגירוש לגידול הילדים וקשר יציב וקבוע עם שניהם הם שניים מהגורמים החשובים, המנבאים הסתגלות, תפקוד ורווחה נפשית של ילדים

²² ראו לדוגמה לאופר וברמן (2008): הערכת סדנה להורים בהליכי פרידה וגירוש ביחידות הסיוע שליד בתי המשפט למשפחה.

(Fabricius & Luecken, 2007; Ricci, 1997). ואף יותר מכך, מחקרים שונים מלמדים על תרומת האב ועל חשיבות הקשר הפסיכולוגי עמו להסתגלותם ולהתפתחותם של ילדים (Wallerstein & Kelly, 1980).

מצבים אלה מוקצנים אף יותר כאשר אבות מקבלים צו הרחקה מאם ילדיהם, המגביל את הקשר של האב עם ילדיו, או צו הרחקה מהאם הכולל הרחקה גם מהילדים עצמם. צו הרחקה הוא צו מניעה שנועד לאסור את כניסתו של האב אל בית המשפחה, בשל הפרת זכות האישה או הילדים למגורים שלווים מבלי שיהיו צפויים למקרי אלימות פיזית, נפשית, כלכלית או מילולית. תקופת צו ההרחקה היא לכל היותר שנה, ובמקרים חריגים הוא אינו מוגבל בזמן. מטרתו היא מתן "עזרה ראשונה" והגנה מפני אלימות שהופעלה במשפחה, וכן מניעת הישנותה. במסגרת השיקולים של בית המשפט במתן צו הרחקה יש ניסיון לאזן בין זכויות הילדים להגנה מיידית לבין הנזק שייגרם להורה המורחק והפגיעה בזכויותיו.

עם זאת חשוב לציין כי טובתם של ילדים לאורך זמן היא שיקום האב המורחק והפחתת עוצמת הקונפליקט בינו לבין האם כדי שיוכל להמשיך בתפקוד הורי סביר, הכולל טיפול שוטף בילדים, מעורבות בחינוכם ובפעילותם בבית הספר ומחוצה לו ועוד. המענים הניתנים להורים מורחקים כוללים מרכזים למניעת אלימות, דירות שלב והוסטל לגברים מורחקים.

אולם מענים אלה אינם מותאמים לצרכים הייחודיים של אבות במשברי גירושים, שאין להם רקע של מערכת יחסים מסוג של תוקף-קורבן ושאינם רואים בעצמם הורים אלימים. כפי שעולה מדיוני הוועדה, יש מחסור בשירותי שיקום ותמיכה לאבות מורחקים מטעם שירותי הרווחה, המותאמים לייחודיות של משברי הגירושים. למחסור זה עלולות להיות השפעות שליליות על מצבם של הילדים.

הוועדה ממליצה, אפוא, לפתח מענים שיסייעו לאבות במצבי פירוד וגירושים ויתמכו בהם, במיוחד אם ניתן להם צו הרחקה, כדי לאפשר את שיקום מצבם הנפשי של ההורים המורחקים וכדי להבטיח את שלומם של הילדים.

4.4 קשיים הקשורים לעבודתם של העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין והמלצות לשינוי

4.4.1 עומס רב בעבודתם של עוס"ים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין והיעדר תקינה
העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים בישראל מטפלים באותה עת בעשרות משפחות ומדווחים על עומס עבודה רב. למרות הטענות החוזרות ונשנות על עומס עדיין לא נקבעה מדיניות באשר למספר המשפחות המרבי לטיפול בו-זמני על ידי העובדים

הסוציאליים בכלל והעו"סים לחוק הנוער, לעניין סדרי דין ולחוק האימוץ בפרט. כך במחקר שנערך ב-2002 צוין כי "פקידי הסעד לסדרי דין עובדים בעומס תפקודי ומנטלי רב", וכי "מן הראוי לבחון את האפשרות לתגבר תפקוד זה בתקינה חדשה" (אופק, 2002).

עומס העבודה על העו"סים לעניין סדרי דין גדל מאוד בשנים האחרונות. למשל, בשנת 2009 נדרשו יותר מ-19,011 תסקירים, ובשנת 2012 נדרשו יותר מ-23,313 תסקירים. בשנת 2009 הופעלו 4,268 סמכויות לפי סעיף 19 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ובשנת 2012 הופעלו 4,681 צווים המסמיכים את העו"סים לעניין סדרי דין לפי סעיף זה. היקף המשרות של עו"סים לעניין סדרי דין נמצא במחסור שהלך וגבר לצד הגידול בעומס העבודה.

מחקר נוסף מצא כי אין קורלציה בין מספר התקנים של עו"סים לפי חוק הנוער לבין מספר הקטינים ברשות (Ben-Arieh, 2009). חקיקת חוק חובת הדיווח גרמה לגידול חד במספר הפניות לעו"סים לחוק הנוער ובעומס העבודה שלהם. עומס העבודה על העו"סים לחוק הנוער הוביל להתמקדות בהענקת טיפול ראשוני בעת חירום ולעיסוק ב"כיבוי שרפות" (סלונים-נבו ולנדר, 2004).

בשנים 2008-2000 גדל מספר התקנים במחלקות לשירותים חברתיים ב-16%, בדומה לשיעור הגידול באוכלוסייה. עם זאת, על פי דיווח של משרד הרווחה והשירותים החברתיים הייתה דרושה תוספת של כ-500 תקנים כדי לשמר את רמת השירות שניתן בשנת 2000 בעקבות הגידול במספר הפניות לעו"סים לחוק הנוער.

בשנת 2008 הופעלה תכנית פיילוט ושמה "המגן" בעשרים ושתיים מחלקות לשירותים חברתיים. מטרת התכנית הייתה שיפור מערך ההגנה על הילד ושדרוגו. ממצאי הערכה הראו כי עומס העבודה הרב של העו"סים לחוק הנוער לפני הפעלת תכנית הפיילוט פגע ביכולתם להעניק לכל משפחה טיפול מעמיק, לטפל בילדים ובמשפחות שאינם בסכנה מידית, לתעד את הטיפול שנתנו, לתת הסברה בקהילה על חשיבות הדיווחים על ילדים ולהעמיק את שיתופי הפעולה עם אנשי מקצוע בקהילה (סבו-לאל ושבט, 2012). עוד מראים הממצאים כי הורדת העומס על העו"סים לחוק הנוער במסגרת התכנית "המגן", בין היתר על ידי הפעלת מוקדנים לקבלת הדיווחים, קידמה טיפול מקצועי בפונים, שיפרה את התקשורת עם גורמים בקהילה, העלתה את מספר הדיווחים ושיפרה, באופן כללי, את התדמית של המחלקות לשירותים חברתיים. עם זאת, גם לאחר הפעלת התכנית העו"סים לחוק הנוער דיווחו על עומס ועל קושי ליצור שיתוף פעולה עם גורמים אחרים בקהילה (סבו-לאל ושבט, 2012).

הוועדה ממליצה, אפוא, לקבוע את מספר המשפחות/ההפניות שיהיו באחריות עו"ס לפי חוק הנוער, לעניין סדרי דין ולחוק האימוץ. נוסף לכך יש לדאוג לתקנים ברמה המחוזית והמקומית עבור כל רשות ומועצה ביחס למספר הקטינים שבה.

4.4.2 אלימות כלפי העובדים הסוציאליים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין ותדמית שלילית שלהם ושל עבודתם

בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה גוברת והולכת של תוקפנות ואלימות של פונים כלפי העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. בהצעת חוק העונשין (תיקון - תקיפת עובד סוציאלי), התשע"א-2010, מצוין כי תופעת האלימות כלפי העובדים הסוציאליים היא שכיחה, ואירוע אלימות חמור נגדם מתרחש בממוצע אחת ליומיים.

בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס, סעיף 1.14, 2013) יש הגדרה לאלימות כלפי העובדים הסוציאליים, והיא כוללת "איומים וכן דברי גידוף, השמצה, ביזוי או התבטאות אחרת שיש בה משום פגיעה או השפלה, הכאת אדם, נגיעה בו, דחיפתו או הפעלת כוח על גופו בדרך אחרת בלא הסכמתו, או השחתת רכוש במכוון".

תקנון העבודה הסוציאלית קובע כמה עקרונות ונהלים למניעת אלימות ולהרתעה במבנה המחלקה, והם כוללים סדרי קבלת קהל, סידורי ביטחון שונים כגון דלתות כניסה משורינות, יציאות חירום, לחצן להזעקת שירותי עזרה חיצוניים ומינוי נאמן בטיחות האחראי לוודא את קיומם ואת תקינותם של סידורי הביטחון. כמו כן, כוללות הוראות התע"ס גם הנחיות התנהגות לעובדים לאחר מקרה של אלימות. נקבע כי חובה על העובד הסוציאלי לדווח לממונה עליו על כל מקרה של אלימות כלפיו. במקרה של איום תוגש תלונה למשטרה. בכל מקרה של תקיפה, גרימת נזק לרכוש או הפרת הסדר במקום תוזעק המשטרה למחלקה לשירותים חברתיים, ותוגש תלונה למשטרה. נוסף על כך, מופעלות ועדות אל-אלימות מחוזיות שמטרתן לתת לעובדים שסבלו מאיום ומתקיפה מסגרת התייחסות ותמיכה, לפעול לצמצום מקרי האלימות במחלקות ולעסוק במיומנויות העובד הנפגע ובגישתו.

מחקרים רבים מציינים את חשיבות הדיווח על אירועי אלימות כדי למנוע אירועי אלימות נוספים וכדי לתכנן מדיניות אפקטיבית למניעת אלימות ולשמירה על ביטחונם האישי של העובדים (Bibby, 1994). עם זאת, מחקרים העוסקים באלימות כלפי עובדים בסוכנויות רווחה בבריטניה, בארה"ב ובקנדה מראים כי בארצות אלה יש מידה רבה של תת-דיווח על מקרי אלימות. בספרות המקצועית יש הסברים שונים לתת-הדיווח של העובדים

הסוציאליים על מקרי האלימות נגדם, הנובע בין היתר מסוציאליזציה מקצועית של עובדים סוציאליים ומהתייחסות ארגונית לאירועי האלימות (Macdonald & Sirotich, 2001).

מדיוני הוועדה עולה כי גם בישראל יש מידה רבה של תת-דיווח על מקרי אלימות. עוד עולה מן הדיונים כי אחת הסיבות לכך היא שגם אם יש דיווח על אלימות נגד עובדים סוציאליים הוא אינו זוכה למענה הולם מצד המערכות השונות שאמורות לספק להם הגנה. אמנם משטרת ישראל קבעה הוראות ברורות לטיפול במקרי אלימות במחלקות לשירותים חברתיים, שהתפרסמו בחוזר המטה הארצי ב-1986, אך פעמים רבות הן אינן מיושמות, והטיפול בתלונות שהוגשו למשטרה הוא חלקי. עוד עולה כי פעמים רבות שופטים אינם מפעילים סמכויות לטיפול באלימות של לקוחות שירותי הרווחה במסגרת הדיונים בבית המשפט.

עוד קושי שעלה קשור לדימוי הציבורי השלילי של העובדים הסוציאליים ולקושי של דוברות המשרד לשקם דימוי זה. העו"סים לפי חוק הנוער, לעניין סדרי דין ולחוק האימוץ דיווחו כי הם מרגישים כמו "שק החבטות של החברה" במלאם תפקיד בשליחות המדינה.

הוועדה ממליצה לפעול להגברת יישום החקיקה הקיימת בנושא ההגנה על עובדים סוציאליים ואכיפתה באמצעות מגוון דרכים, ובהן העמדת סל "הגנה" מיוחד במימון המשרד; תקן של עורך דין לשם מתן הגנה משפטית לעובדים הסוציאליים; הגברת שיתוף הפעולה עם המשטרה לשם מילוי תפקידם בהגנה על העובדים; דיונים עם הפרקליטות הפלילית בעניין סגירת תיקים ואי-הגשת כתבי אישום; קביעת נוהלי עבודה למצבים שבהם עו"ס לפי חוק הנוער צריך לפעול מקצועית, ובה בשעה מתקיים נגדו הליך של תביעה אזרחית או שהוא בעצמו הגיש תלונה משטרתית כלפי מטופל; שיפור עבודת מחלקת פניות הציבור של המשרד ועריכת מסע הסברה שיעלה את הדימוי הציבורי של העובדים הסוציאליים.

4.5 קשיים הקשורים לתהליכי מעקב ובקרה והמלצות לשינוי

4.5.1 היעדר מעקב שיטתי אחר ילדים שהוחלט להשאירם בבית, אחר ילדים שהוצאו מהבית ואחר ילדים שחזרו לקהילה

למעקב אחרי ילדים שעניינם נדון בוועדות לתכנון טיפול ובוועדות להגנת הילד יש חשיבות בשל כמה סיבות, והעיקריות בהן: א. איסוף נתונים בנוגע למצבם של הילדים מאפשר הערכה של תכנית ההתערבות ובקרה עליה ויכול לקדם את הבנתנו את מצבם של הילדים ואת צורכיהם (זעירא, עטר-שוורץ ובנבנישתי, 2012; בנבנישתי, חאגי-יחיא, עטר, 2007);

ב. מעקב אחר ילדים מאפשר גם לפקח על המסגרות שבהן הם משולבים ; ג. כשני שלישים מהילדים המשולבים במסגרת חוץ-ביתית חוזרים לקהילה שלא לפי תכנית הטיפול (בן רבי וחסין, טרם פורסם), ולכן יש חשיבות במעקב שוטף. במשרד הרווחה והשירותים החברתיים יש זה כעשור מערכת לאיסוף נתונים שמטרתה לסייע בפיקוח על הפנימיות. המערכת מכונה "שיטת הרף" (RAF – Regulation, Assessment, and Follow-up). באמצעות מערכת זו נאסף מידע על שינויים במספר הילדים במסגרות ובמאפייניהם (זעירא, עטר-שוורץ ובנבנישתי, 2012 ; צמת-מרום, הלבן-אילת וסבו-לאל, 2012). מערכת זו חשובה, אך אינה מספקת. יש צורך במעקב אחר הילדים ששולבו במסגרות חוץ-ביתיות כדי לבחון את תכנית הטיפול שנקבעה עבורם. יש לבחון אם התכנית משיגה את יעדיה ואם היא עודה רלוונטית עבור הילד ומשפחתו. בלי מעקב אחרי מצבם לא יהיה אפשר לתת מענה לצורכיהם (בנבנישתי, חאגי-יחיא ועטר, 2007).

מדיוני הוועדה עולה עוד כי העובדים הסוציאליים המטפלים בילדים ובמשפחות עמוסים ולא תמיד מתפנים לביצוע המעקב אחרי שהילד שולב במסגרת חוץ-ביתית, אף שידועה להם חשיבות המעקב, ויש הנחיות ברורות לביצועו. כך קורה שבמקרים רבים הטיפול של העובדים הסוציאליים בילד מסתיים עם קבלת ההחלטה בדבר העברת הילד לטיפול במסגרת החוץ-ביתית. נוסף על כך, עלה הצורך במעקב אחר הילדים שהוחלט להשאירם בבית. כמו כן, יש קושי במעקב אחר הילדים החוזרים באופן בלתי מתוכנן לקהילה ובהתאמת תכנית טיפול לילדים אלה.

הוועדה ממליצה להקפיד על מילוי ההנחיות הקיימות בנוגע למעקב אחר :

- **ילדים שהושארו בביתם ונבנתה עבורם תכנית טיפולית בקהילה כחלופה להוצאה חוץ-ביתית**
- **ילדים ששולבו במסגרת חוץ-ביתית – ביקורים קבועים של עו"ס משפחה אצל הילד, כמה פעמים בשנה, ודיונים עם הצוות המטפל. דיוני מעקב בוועדה להגנת הילד אחת לחצי שנה בנוגע לילדים בגיל הרך ואחת לשנה בנוגע לילדים גדולים יותר**
- **דיון ומעקב אחר ילדים שחזרו לקהילה לפחות פעם אחת לאחר חזרתם**

4.5.2 מחסור במידע שיטתי ונתונים כבסיס לתהליכי בקרה, למידה וקביעת מדיניות
למידע שיטתי ואמין באשר לעבודתם של העובדים הסוציאליים חשיבות רבה בהקשר של ילדים הסובלים מהתעללות והזנחה. מידע על היקף הפניות, מאפייני הפניות, ההתערבויות בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות, מידע על ילדים החוזרים לביתם ממסגרות חוץ-ביתיות ומעקב אחר תוצאות ההתערבויות חיוניים לתהליכים של מיפוי צרכים, תכנון וקבלת

החלטות ברמת המחלקה, הקהילה, המחוז וברמה הארצית. בעזרת תשתית מידע ניתן להעריך את ממדי התופעה של התעללות והזנחה של קטינים, פיזורה הגאוגרפי והדמוגרפי והשינויים לאורך זמן. מאגרי מידע על פניות לשירותים להגנת הילד קיימים בארה"ב ובאנגליה ומשמשים קובעי מדיניות, מקבלי החלטות וחוקרים (מכון חרוב, 2013).

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים קיימות כיום שתי מערכות מידע ממוחשבות: מערכת נתוני יסוד, המרכזת נתונים מכל המחלקות לשירותים חברתיים על המשפחות ועל הפרטים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים ומערכת התשלומים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים (מערכת המס"ר), המרכזת מידע על השירותים הניתנים לאוכלוסיות היעד של המשרד בקהילה ומחוץ לקהילה. כמו כן, קיימות מערכות מידע ייעודיות כמו מערכת הרף לפיקוח על פנימיות, מאגרי מידע בשירות המבחן לנוער, בשירות המבחן למבוגרים וברשות חסות הנוער, מערכת אבחון באגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית, מערכת תעודת עיוור בשירות לעיוור (בן שמחון, בן משה וגורבטוב, 2012), מערכת של שירות למען הילד ומערכת יחידות הסיוע. נתונים על ילדים נפגעי התעללות והזנחה נאספים אחת לשנה ידנית ובאופן מסכם לכל השנה, ולכן לא ניתן להצליבם עם נתונים ממערכות מידע אחרות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ולא ניתן לעשות בהם שימוש מתמשך (מכון חרוב, 2013).

מערכות המידע הממוחשבות משרתות בעיקר את הדרגים הניהוליים, והן פותחו מבלי לערב את העוסקים בטיפול ישיר. בעקבות כך המערכת אינה כלי עבודה יעיל עבור העובדים בעבודתם היום-יומית. נוסף על כך, אי-אפשר למלא פרטים של הקטין ולקבל עליו ועל משפחתו תמונת מצב עדכנית. נוצרים פערים של חודשים בין הנתונים במחלקות ובין אלה הנמצאים במערכת המרכזית (וינגסט, קריבוש ופרוניקין, 2011). עם זאת, חשוב לציין כי לאחרונה הוחלט על שינויים במערכת נתוני היסוד, המרכזת את הנתונים מכל המחלקות לשירותים חברתיים כדי לשפר את המידע הנאסף על המשפחות ועל הפרטים הרשומים במחלקות.

לתכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון יש מערכת מידע הכוללת נתונים על מספר הילדים בסיכון ביישובי התכנית הלאומית ועל מאפייניהם (סבו-לאל וחסין, 2011). כמו כן, במערכת יש מידע על המענים שהם מקבלים דרך התכנית הלאומית. אך המערכת מוגבלת כיום לתכנית הלאומית ואינה מקושרת למערכות מידע אחרות הקיימות במשרד, כמו מערכת נתוני יסוד.

כאמור, במסגרת קידום הרפורמה של ועדות תכנון טיפול והערכה שנערכה בשנת 2008 פותחה מערכת ממוחשבת המאפשרת איסוף מידע שיטתי, ניהול של תהליך עבודת הוועדות ויצירת בסיס מידע יישובי וארצי על צורכי הילדים בסיכון ומשפחותיהם. מערכת זו משמשת לצורך תכנון יעיל יותר של פיתוח ושל הקמת שירותים להורים ולילדים בקהילה (לב שדה, 2012). אולם המערכת הממוחשבת פותחה לאחרונה ומיושמת בינתיים רק ביישובי הפיילוט וצריכה לעבור שדרוג על פי משובים מיישובים אלה.

הפיגור העצום ביצירת מאגרי מידע מקיפים ומדויקים בישראל נובע מכמה מגבלות: (א) מחסור בנורמות מחייבות באשר לתיעוד שיטתי. חסרים פרטים על ילדים ועל משפחות, על תכניות טיפול ועל מענים הניתנים למשפחות. התיעוד הקיים לא מאפשר ריכוז מידע לצורך תכנון ודיווח; (ב) הצורך לשמור על סודיות המטופלים; (ג) היעדר אפשרות להעברת מידע בין משרדים ובין עובדים, שירותים וארגונים המטפלים בילדים (דוח שמיד, 2006); (ד) מחסור בתקציבים לפיתוח מערכות לאיסוף מידע.

למחסור במידע על היקף הבעיות והקשיים שילדים סובלים מהם יש השפעה הן על תהליכי הבקרה, הלמידה והתכנון של שירותים ברמה היישובית והמחוזית הן על תהליכי קביעת המדיניות, הפיקוח והבקרה ברמה הארצית. כמו כן יש לו השפעה על תהליכים שיעילותם והצלחתם תלויה לחלוטין במידע שוטף ואמין מגורמים שונים הנמצאים בקשר עם ילדים.

על כן הוועדה ממליצה לפתח מערכת מידע ממוחשבת שתאפשר הצלבת נתונים על ילדים ברמת היישוב לשם ניהול הטיפול בילדים נפגעי הזנחה והתעללות ומעקב אחריהם בשלבי הטיפול וההשמה השונים. כמו כן, יש לאפשר את חיבור המידע למאגרים הקיימים כיום במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקדם מערכת מידע ברמה המחוזית והארצית שתרכז את כל הנתונים ממערכות המחשוב היישוביות ותסייע לתהליכי קביעת מדיניות, פיקוח בקרה ומחקר. כמו כן, יש לקדם את הפיתוח של כלי הרף לשם בקרה בקהילה ומערכת המתווה והפיקוח על מעני החירום החוץ-ביתי.

5. קווי פעולה מוצעים

בחלק זה מפורטות המלצות ספציפיות הנובעות מעיקרי הדוח, כפי שנכתבו בידי מנכ"ל המשרד, מר יוסי סילמן. מיותר לציין כי קווי הפעולה המוצעים כאן אינם בגדר תחליף לעבודת מטה ולעבודה של צוותי היישום שעליהן המליצה הוועדה. קווי פעולה אלו וההערכות התקציביות הראשוניות המתלוות אליהם הם בגדר קווים מנחים של מנכ"ל המשרד לצוותי היישום ולעבודת המטה שצפויה להתחיל מיד עם קבלת ההמלצות. קווי הפעולה שיפורטו להלן מוצגים על פי מבנה עיקרי הדוח, כפי שהוצג בתחילת המסמך.

- א. אמות מידה להגדרת "קטין נזקק" והתפתחותן של הוועדות לתכנון טיפול והערכה**
1. במהלך 2014: הכנה ופרסום של תע"ס המגדיר מחדש את עבודת הוועדות לתכנון טיפול והערכה ואת עבודת הוועדות להגנת הילד. בתוך כך, הסדרה בחקיקה של פעילות הוועדות בכל הרשויות המקומיות (עלות משוערת – 70 מיליון ₪).
 2. בניית מסלול הכשרה והתמחות לעו"ס משפחה בתיאום עם מועצת העובדים הסוציאליים וגורמי ההכשרה.
 3. מתן ייצוג משפטי במימון המדינה בוועדות להגנת הילד למשפחות נזקקות (עלות משוערת – 17 מיליון ₪).
 4. הפעלת ועדות ערר מחוזיות לדיון בהליכים של ועדת הגנת הילד שלטענת המשפחות, נפל בהם פגם בהליך קבלת ההחלטות.
 5. במהלך 2014: עדכון הוראות התע"ס בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים במצבי סיכון.

ב. הטיפול בקהילה מול השילוב במסגרת חוץ-ביתית

1. הפעלה של תכנית חומש חדשה לפיתוח שירותים למענה בקהילה (עלות משוערת – 500 מיליון ₪, כ-100 מיליון ₪ בכל שנה).
2. פיתוח מענים בקהילה לילדים פוסט-אישפוזיים: תכנית משולבת של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, של משרד הבריאות ושל משרד החינוך (עלות משוערת להפעלת מרכז יום – כ-800,000 ₪). הפעלת תכנית פיילוט של מרכז יום אחד כבר בשנת 2014 והמשך פיתוח מענה בקהילה החל משנת 2015.
3. צמצום ההשתתפות של הורים במסגרות בקהילה.
4. השלמת חקיקת חוק האומנה ב-2014 והשוואת תנאי אומנת קרובים לאומנה רגילה. החוק עבר קריאה טרומית (עלות משוערת – 23 מיליון ₪).
5. השקת מסע הסברה תקשורתית לגיוס משפחות אומנה יבוצע במהלך שנת 2014.

ג. שיקום התא המשפחתי, חיזוק הקשר ילדים-הורים והתייחסות ייחודית לילדים עם צרכים מיוחדים

1. פיתוח תכנית לשיקום היכולית ההורית והמשפחתית, תבוצע תכנית פיילוט עם ביטוח לאומי, עם קרן רש"י ועם משרד הרווחה והשירותים החברתיים: תקציב הפיילוט – 20 מיליון ₪, מועד תחילת ביצוע – אפריל 2014.
2. פיתוח מענה לילדים עם צרכים מיוחדים על ידי קלט אומנה מרחבי.

3. מעקב אחר ילדים המשולבים במסגרות חוץ-ביתיות: הקצאת תקציב ייעודי לפיתוח מערכות מעקב והטמעתן ופרסום הנחיות לתכיפות הקשר של עו"ס המשפחה עם הילד במסגרת חוץ-ביתית ועם משפחתו.

ד. ילדים הנחשפים לסכסוכי גירושים בעצימות גבוהה

1. הכרה בערך ההורות השוויונית והדאגה המשותפת לגידול ילדים; במהלך 2014 פרסום הנחיית מנכ"ל לעו"סים לעניין סדרי דין בנידון.
2. פרסום הנחיית מנכ"ל מיידית הקובעת כי ילד החשוף לסכסוך גירושים בעצימות גבוהה יוגדר ילד נזקק, ועו"ס לפי חוק נוער יעורב בעניינו מיידית.
3. קידום חקיקה המשנה את סעיף 19 לחוק האפוטרופסות, כאמור בדוח.
4. פיתוח תכניות לתמיכה ולטיפול בהורים מורחקים בתהליך הגירושים: ביצוע תכנית פיילוט בשנת 2014 (עלות משוערת – 500,000 ₪).

ה. מעמד העו"סים לחוק הנוער, לעניין סדרי הדין ולחוק האימוץ ועומס העבודה

1. הפעלה מיידית, בשיתוף הרשויות המקומיות, של "סל" שירותי הגנה במימון המשרד.
2. שיתוף פעולה עם המשטרה ופנייה להנהלת בתי המשפט כדי להתמודד עם התופעה וכדי להגן על העובדים הסוציאליים. הפעלת נוהל משטרתי, ולפיו לא ייסגרו תיקים בנושא פגיעה בעובדים סוציאליים בגין חוסר עניין לציבור.
3. הוצאה לפועל של מהלך תקשורתי לקידום מעמד העו"סים לפי חוק הנוער, לעניין סדרי דין ולחוק האימוץ.
4. הפעלה מיידית (החל מאפריל 2014) של פעילות הכשרה והפגה מתמשכת וקבועה לכל העו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין במיזם משותף עם מכון חרוב (עלות משוערת – מיליון ₪).
5. פיתוח מסלולי הכשרה וצמיחה ייחודיים לעו"סים לפי חוק הנוער ולעניין סדרי דין, באחריות בית הספר המרכזי להכשרת עובדים סוציאליים.
6. קביעת תקינה ועומסי מקסימום בעבודת העובדים הסוציאליים לחוקים השונים.

ו. רגישות תרבותית ומחסור במנגנוני תלונות ובדיקה

1. הקמת נציבות תלונות ציבור (אומבודסמן) במשרד הרווחה והשירותים החברתיים שתהיה בלתי תלויה.
2. הפעלה של מיזם משותף עם מכון חרוב ובית הספר המרכזי להכשרות בנושא רב-תרבותיות ומאפייני חברות מהגרים.

6. ביבליוגרפיה

אופק, א' (2002). **מחקר הערכה פקידי סעד לסדרי דין**. מכון אופק לניהול בע"מ, משרד הרווחה.

איזיקוביץ, צ' ולב ויזל, ר' (2013). **דו"ח ביניים של סקר אפידמיולוגי בנושא: אלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל - בין שכיחות לדיווח גורמים מעוררים מול גורמים מעכבים דיווח**. חיפה: המרכז לחקר החברה, אוניברסיטת חיפה.

אילון, ע' וצימרין, ח' (1990). **ילדות כואבת**. תל אביב: ספרית פועלים.

אלדר-אבידן, ד' (2003). **בנות ובנים בוגרים להורים גרושים: תפיסתם את מקומם של גירושי הוריהם בחייהם**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

אנטונלי, י' (2007). **התעללות גופנית בילדים**. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 396-434). ירושלים: אשלים.

אפרת-גוט, ג' ובן אריה, א' (2001). **האפידמיולוגיה של התעללות בילדים**. בתוך: י. ציונית וי. קדמן (עורכים). **ילדים כקורבנות התעללות במשפחה**. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד. עמ' 1-33.

אתר התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. נדלה בדצמבר 2013. <http://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/Pages/ProjectHome.aspx>

אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים. שירותי אומנה. נדלה בדצמבר 2013. <http://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/FosterageInIsrael.aspx>

אתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים. שירותים בקהילה. נדלה בדצמבר 2013. http://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/CommunityAssistance/Pages/MT_01_01.aspx

בויאר, י' וקדמן, י' (2007). **בין ענישה גופנית להתעללות: רב המשותף על השונה**. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ' חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 780-783). ירושלים: אשלים.

ביטוח לאומי (2012). **סקירה שנתית, סעיף 2.1.6**. המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

בן יהודה, י' (2007). **הזנחת ילדים**. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 513-535). ירושלים: אשלים.

בן רבי, ד' וחסין, ט' (טרם פורסם). **מדיניות "עם הפנים לקהילה": שינויים במערך השירותים בקהילה והיקלטות הילדים החוזרים מסידורים חוץ ביתיים, 2005-2011.** ירושלים: מאירס-ג'ויינט-מכון ברוקדייל.

בן רבי, ד', סבו-לאל, ר' ועמאל, ש' (טרם פורסם). **תכנית "קהילה 2000" שדרוג ועדות החלטה ככלי לתכנון שירותים בקהילה ולמציאת חלופות התערבות לילדים ולהוריהם.** ירושלים: מאירס-ג'ויינט-מכון ברוקדייל.

בן שמחון, מ', בן משה, א' וגורבטוב, ר' (2012). מבחר נתונים על אוכלוסיות היעד של המשרד ותקציבו. **סקירת השירותים החברתיים 2011**, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדינת ישראל.

בנבנישתי, ר', חאגי-יחיא, מ' ועטר, ש' (2007). בחינה אמפירית של כלי למעקב אחר מצבם ההתנהגותי-רגשי של ילדים בסיכון בישראל. **חברה ורווחה**, כז, 1 עמ' 79-101.

גולדשטיין, ש. לאור, ר. (2007). היבטים בין-תרבותיים בחובת הדיווח ובאיתורם של ילדים נפגעי התעללות והזנחה. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 858-888). ירושלים: אשלים.

גורבטוב, ר' ואיגלשטיין, ש' (2007). **דוח מחקר הערכה-עובדים סוציאליים כוללניים במחלקות לשירותים חברתיים וברשויות המקומיות**. ירושלים: אגף למחקר, תכנון והערכה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

גרינבאום, מ' (2008). **משפחות במעבר. עבודה קבוצתית עם משפחות בגירושין**. אשלים.

דודזון-ערד, ב' (2010). איכות החיים של ילדים בסיכון שהוחלט להשאירם בבית בהשוואה לילדים שהוחלט להוציאם מהבית. **חברה ורווחה**. כרך ל' (3-4), עמודים: 397-421.

דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי. (2003). **דוח ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית**, ירושלים: משרד המשפטים.

דוח ועדת גילת (2002). **דין וחשבון של ועדת ייעוץ לקביעת סמכות "ועדות החלטה" ודרך התנהלותן מול פקידי סעד למיניהם**. ירושלים.

דוח ועדת וינטר, איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתווית רשת בטחון להגנה בקהילה, דוח הוועדה הבין משרדית. פברואר, 2010.

דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 63' לשנת 2012. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

דולב, ט', בנבנישתי, ר', טימר, א' (2001). **ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן – דוח מסכם**. ירושלים: מאירס-ג'ויינט-מכון ברוקדייל.

דולב, ט', סבו-לאל, ר', בן רבי, ד' (2008). **פקידי הסעד לפי חוק נוער בישראל: תפקידים, דרכי עבודה ואתגרים**. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

הוועדה לזכויות הילד בכנסת. (2011). פרוטוקול 113: אשפוז ילדים במחלקות פסיכיאטריות כתוצאה ממחסור במקומות השמה חוץ-ביתיות. בדיון ב-8 במרץ 2011.

הורוביץ, ד', בן יהודה, י' וחובב, מ (2007). דבר העורכים. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' כה-כח). ירושלים: אשלים.

הירשפלד, א', גורבטוב, ר', בן-שמחון, מ' (2011). ילדים מאומצים ומשפחות מאמצות. בתוך: **סקירת השירותים החברתיים, 2010**. אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדינת ישראל.

הירשפלד, א', סגל, א' (2013). ילדים מאומצים ומשפחות מאמצות. בתוך: **סקירת השירותים החברתיים, 2012**. אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדינת ישראל.

הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2013). **ילדים ובני-נוער עם הפרעות נפשיות: זכויות ושירותים במערכות הבריאות, הרווחה והחינוך? מוגש לוועדה לזכויות הילד**. ירושלים: הכנסת.

המועצה הלאומית לשלום הילד (2012). **ילדים בישראל שנת 2012**. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.

המועצה הלאומית לשלום הילד (2013). **ילדים בישראל שנת 2013**. ירושלים: המועצה הלאומית לשלום הילד.

הקר, ד' (2008). **הורות במשפט – מאחורי הקלעים של עיצוב הסדרי משמורת וראייה בגירויים**. הקיבוץ המאוחד.

הרמל, י' וצור, ר' (2007). ילדים כקורבנות בהליכי פירוד וגירויים. בתוך ד. הורוביץ, י. בן

וינגסט, י', קריבוש, ל' ופרונקין, א' (2011). תוכנה רגישה לאדם: פיתוח מערכת מידע אגפית בשירותי רווחה. **חברה ורווחה**, לא, 2 עמ' 287-295.

וינטר, מ' ומורלי-שגיב, ד' (2012). הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים-מתכנון למעשה עדכון ההתקדמות בשנת 2011. **סקירת השירותים החברתיים 2011**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

ועדת שמיד (2006). **דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ומצוקה**. ירושלים.

זעירא, ע', עטר-שוורץ, ש', בנבנישתי, ר' (2012). ילדים ובני נוער בהשמה חוץ-ביתית בישראל-סוגיות ואתגרים. **מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית**, כרך כ', גליון 36 : 9-16.

יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 889-909). ירושלים: אשלים.

יעקב, ר' (2007). קורבנות בילדות, עבריינות מתבגרים ומה שביניהם. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 781-811). ירושלים: אשלים.

לב ויזל, ר' (2007). פגיעה מינית בתקופת הילדות, טראומה, טראומטיזציה משנית ורה טראומטיזציה. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 566-581). ירושלים: אשלים.

לב שדה, ד' (2012). נייר עמדה: השמה חוץ-ביתית של ילדים ובני נוער בישראל: עמדת מנהלת שירות ילד ונוער במשרד הרווחה. **מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית**, כרך כ', גליון 36 : 205-214.

לביא, י' (2008). **דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

לביא-קוצ'יק, נ' (2000). **חוברת הדרכה לאיתור ילדים בסיכון**. ירושלים: אשלים.

לנג פרנקו, נ' (2007). התעללות מינית בילדים. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 435-459). ירושלים: אשלים.

מכון חרוב (2013). **פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער והטיפול בהן: סיכום ממצאים שנת 2012**. ירושלים.

מצגת "ועדות תכנון טיפול והערכה", שהוכנה על ידי שירות ילד ונוער לדיון בוועדת סילמן 29.8.13

מרום, מ. וחודטוב, ב. (2007). ילדים ונוער עם מוגבלויות בסיכון. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 826-857). ירושלים: אשלים.

מרכז המחקר והמידע. (2011). המתנה להשמה במסגרות חוץ-ביתיות לילדים ולנוער בסיכון. ירושלים: כנסת ישראל.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2013). **תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס)**, פרקים 3 ו-8.

סבו-לאל ר' ושבט, מ' (2012). **תכנית מגן לשיפור ושדרוג מערך הגנת הילד**. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

סבו-לאל, ר' וחסיין, ט' (2011). **מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון**. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

ענבר, ע', נבו, ח', להמן, ס' (2008). **יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן. משפחה במשפט**, ב': 25-51.

פאס, ה', נבות, מ', צדקה, ה' (טרם פורסם). **מרכזי קשר הורים-ילדים: מחקר הערכה ארצי**. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

פאס, ה', עמיאל, ש', סבו-לאל, ר' (2012). **דוח ביניים: מחקר הערכה ליישום הרפורמה בוועדות לתכנון טיפול והערכה**. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (פנימי).

פבר, מ' וסלוצקי, ח' (2007). "בין הגנה לטיפול בקטינים נזקקים: תפקיד פקיד הסעד לחוק הנוער". בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל** (עמ' 951-994). ירושלים: אשלים.

פסח, נ. ואגמון, ט. (2007). **איתור, זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה במערכת הרפואית: חוקים, תקנות ונהלים**. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 582-602). ירושלים: אשלים.

פסק דין 4746/13 פלונית נ' עו"ס לחוק הנוער – המחלקה לשירותים חברתיים לב העיר בעיריית תל אביב-יפו (עליון, י' עמית).

צוות בדיקה בנושא עבודתן של פקידות הסעד לסדרי דין (2008). השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

צימרמן, ש. (2007). **מערכת החינוך וההתעללות בילדים: מהכחשה להתמודדות גלויה**. בתוך ד. הורוביץ, י. בן יהודה, מ. חובב (עורך), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל**. (עמ' 613-631). ירושלים: אשלים.

צמח-מרום, ת', הלבן-אילת, ח', סבו-לאל, ר' (2012). **מספר הילדים בפנימיות ומאפייניהם: מגמות בשנים 2000-2010. מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית, כרך כ', גליון 36: 17-38**.

שורק, י' וניג'ם-אכתילאת, פ' (2012). "מאימוץ ילדים לקהילת האימוץ" **חקר מקרים: אימוץ עם קשר ואימוץ על ידי משפחות אומנות**. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

שורק, י' ורבקין ד' (2010). הערכת התכנית הניסיונית לשיתוף ילדים בהליכים משפטיים הנוגעים להם בבתי משפט לענייני משפחה. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

שורק, י', סבו-לאל, ר' ובן סימון ב' (טרם פורסם). שירותי האומנה בישראל – תמונת מצב. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

שמר, א' ושמיד, ה' (2006). לקראת הגדרה מחודשת של שותפות קהילתית: גישה תלת-ממדית. *חברה ורווחה*, כ"ו(3), 254-327.

תכנית ליישום מדיניות ה"בית הקבוע" במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוועדה המקצועית של "אשלים", אוקטובר 2013 (מסמך פנימי).

Amato, P. R. & Afifi, T. D. (2006). "Feeling Caught between parents: Adult children's Relation with parents and subjective well-being". *Journal of Marriage and the Family*, 68, 222-235.

Attar-Schwartz S. (2011). Maltreatment by Staff in Residential Care Facilities: The Adolescents' Perspectives. *Social Service Review*, 85(4): 635-664.

Balloch, S., & Taylor, M. (2001). *Partnership working: Policy and practice*. Bristol, England: Policy Press.

Baum, N. (2003). Divorce Process Variables and the co-parental Relationship and parental role fulfillment of divorced parents. *Family Process* 42(1):117-31.

Ben-Arieh, A. (2010) Localities, Social Services and Child Abuse; the Role of Community Characteristics in Social Services Allocation and Child Abuse Reporting *Children and Youth Service Review* 32, (pp. 536-543)

Bibby, P. (1994). *Personal Safety for Social Workers*. Brookfield. VT: Ashgate.

Blaisure, K.R.; Geasler, M.J. 2000. "The Divorce Education Intervention Model". *Family and Conciliation. Courts Review* 38:501-513.

Bream, V., Buchanan, A. (2003). "Distress among Children whose Separated or Divorced Parents cannot Agree Arrangements for them", *33 British Journal of Social Work*, 237 (2): 227-238.

Buchanan, C. M., Maccoby, E. E., & Dornbisch, S. M. (1991). "Caught between parents: Adolescents' experience in divorced homes". *Child development*, 62, 1008-1029.

Caruana, C.; Parker, R. 2009. *Embedding Research in Practice: Research within Family Relationship Centers in Australia*. AFRC briefing ; no. 14. Retrieved January 13, 2010. <http://www.aifs.gov.au/afrc/pubs/briefing/b14pdf/bp14.pdf>

Dekker, P., & Uslaner, E.M. (2001). *Social capital and participation in everyday life*. London: Routledge.

Dolev, T., Ben Rabi, D., & Zemach-Marom, T. (2009). "*Residential care for children at risk in Israel: Current situation and future challenges*". In M.E.

El-Sheikh, M., Harger, J., & Whitson, S. M. (2001). "Exposure to interparental conflict and children's adjustment and physical health: the moderating role of vagal tone". *Child development*, 72(6), 1617-1636.

Erol, N.; Simsek, Z.; & Munir, K. 2010. "Mental Health of Adolescents Reared in Institutional Care in Turkey: Challenges and Hope in the Twenty-First Century". *European Child and Adolescent Psychiatry* 19: 113-124.

Fabricius, W. V., & Luecken, L. J. (2007). "Postdivorce living arrangements, parent conflict, and long-term physical health correlates for children of divorce". *Journal of Family Psychology*, 21, 195 – 205.

Jones, L., Bellis, M. A., Wood, S., Hughes, K., McCoy, E., Eckley, L., Bates, G., Mikton, C., Shakespeare, T. & Officer, A. (2012). *Prevalence and risk of violence against children with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies*. The Lancet.

King, M. M. (2013). *Stability and Change in Institutional Out-Of-Home Childcare Provision*. (Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of MSc in Comparative Social Policy at the University of Oxford).

Kline, M., Johnston, J. R., & Tschann, J. M. (1991). "The long shadow of marital conflict: A model of children's post-divorce adjustment". *Journal of Marriage and the Family*, 53(2), 297-309.

Knorth, E. J.; Harder, A. T.; Zandberg, T.; & Kendrick, A. J. (2008). "Under One Roof: A Review and Selective Meta-Analysis on the Outcomes of Residential Child and Youth Care". *Children and Youth Services Review* 30: 123-140.

- Macdonald, G., & Sirotich, F. (2001). "Reporting client Violence". *Social Work* 46(2), April.
- Marcus, F. (2013). *The Israeli Family court: Judicial powers and therapeutic interventions*. *Family Law Newsletter of the international Bar Association legal practice division*. 6(1): 27-30.
- McIntosh, J.; Deacon-Wood, H.B. (2003). "Group Interventions for Separated Parents in Entrenched Conflict: An Exploration of Evidence-based Frameworks". *Journal of Family Studies* 9:187–199.
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: final report. A child centred system*. Paper presented to Parliament by the secretary state for Education
- Pollet, S. L. (2008). "A Nationwide Survey of Mandatory Parent Education". *Family Court Review* 46(2):375-394.
- Pollet S.L. (2009). "A Nationwide Survey of Programs for Children of Divorcing and Separating Parents". *Family Court Review* 47(3):523-543.
- Ricci, I. (1997). *Mom's house/dad's house: Making shared custody work*. New York: Simon & Schuster/Fireside Book.
- Roy, P.; Rutter, M.; & Pickles, A. 2000. "Institutional Care: Risk From Family Background Or Pattern of Rearing?" *Journal of Children Psychology and Psychiatry* 41: 139-149.
- Sarrazin, J. & Cyr, F. (2007). "Parental conflicts and their damaging Effects on Children". *Journal of Divorce and Remarriage*, 47 (1-2), 77-93.
- Thouburn, J., & Courtney, M. (2011). "A guide through the knowledge base of children in out-of-home care". *Journal of Children's services*, 6(4), 210-227.
- Thoennes, N.; Pearson, J. (1999). "Parent Education in the Domestic Relations Court: A Multi-site Assessment". *Family and Conciliation Courts Review* 37(2):105–218.
- Wallerstein, J.S., & Kelly, J.B. (1980). *Surviving the breakup: How children and parents cope with divorce*. New York: Basic Books.

7. נספחים

נספח א': כתב מינוי

כ"ו תמוז תשע"ג
4 יולי 2013
י- 2013-0002-551

לכבוד	
- מנכל משרד הרווחה	מר יוסי סילמן
- היועצת המשפטית	עו"ד בתיה ארטמן
- מנהל מחוז ירושלים	מר יורם אזולאי
- מנהל אגף תכנון, מחקר והכשרה	מר קותי צבע
- מנהלת השירות לילד ונוער	הגב' דליה לב שדה
- מפקחת ארצית קהילה	הגב' ורד רוטפוגל
- פקידת סעד ראשית לחוק הנוער	הגב' חנה סלוצקי
- פקידת סעד ראשית לסדרי דין	הגב' סימונה שטיינימץ
- מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה, משרד רה"מ	הגב' ורד סוויד
- יועצת שר הרווחה לענייני רווחה	עו"ד ענבר יחזקאלי בליליוס
- יועץ שר הרווחה לענייני תקשורת	מר אבי בן זיקרי
- נציג הורים	עו"ד מאור דרור
- נציג ציבור	מר בני לוי
- יו"ר מכון חרוב	פרופ' אשר בן אריה
- יו"ר מכון אגורא מדיניות	ד"ר נרי הרוביץ
- מרכזת הוועדה	עו"ד לישי משעלי

שלום רב,

הנדון: כתב מינוי: הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים

למסגרות חוץ-ביתיות והסדרי ראייה

רקע כללי:

1. עקרון טובת הילד הינו העיקרון המנחה והמרכזי אשר עומד בבסיס חוק הנוער [טיפול והשגחה], התש"ך-1960.

זכותו של הקטין לגדול בחיק משפחתו ולשמור על קשר עם הוריו הינו עקרון יסודי נוסף אשר במצבים נורמטיביים משלים את עקרון טובת הילד.

2. משרד הרווחה מחויב על פי חוק להתערב בעת התהוות קונפליקט בין שני עקרונות היסוד, כאמור לעיל. על המדינה מוטלת החובה ליצור רצף של דאגה לצורכי הילד, לזכויותיו ולאינטרסים שלו, זאת מרגע שהחלט שהוא זקוק להשמה חוץ-ביתית ועד לסיום ההשמה בשל חזרתו לביתו, בגירותו או אימוצו.
3. עובדי משרד הרווחה פועלים ללא לאות למען משימה רגישה ומורכבת זו ולא אחת ניצבים בפניהם מצבים הכוללים איומים קשים הן מילוליים והן פיזיים וזאת ללא מערך תמיכה ראוי.

הוועדה:

1. יו"ר הוועדה יהיה מר יוסי סילמן, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
2. עו"ד לישי משעלי - מרכזת הוועדה, יועצת למנכ"ל.

מטרות הוועדה:

3. בחינה מחודשת של מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ – ביתיות והסדרי ראייה, תיקוף המדיניות והמלצות לעתיד.
4. בחינת סביבת העבודה של עובדי המשרד וגיבוש תכנית פעולה לתמיכה, גיבוי והגנה על עובדי המשרד העוסקים בסוגיה רגישה זו.

דרכי עבודת הוועדה:

1. **שלב א:** הוועדה תכין בישיבתה הראשונה את רשימת הנושאים בהן תתמקד, כולל רשימת מקרי מבחן שיידונו והורים שעברו את התהליך שיבחרו על ידי היו"ר מארבעת המחוזות.
2. **שלב ב:** הוועדה תקיים את דיוניה, לרבות ביקור בדיונים רלוונטיים בבית משפט, במסגרות חוץ ביתיות וכל שיידרש. הוועדה תזמן אנשי מקצוע וגורמי ציבור לצורך קבלת חוות דעת ועדויות בנושא.
3. **שלב ג:** הוועדה תגבש מסקנותיה ותציגן בפני השר.
4. הוועדה תגיש לשר הרווחה המלצות קונקרטיים בנושא בתוך 60 ימים, לטובת ביטחונם החברתי, הנפשי והפיסי של הילדים הנמצאים בסיכון בסביבתם הטבעית.

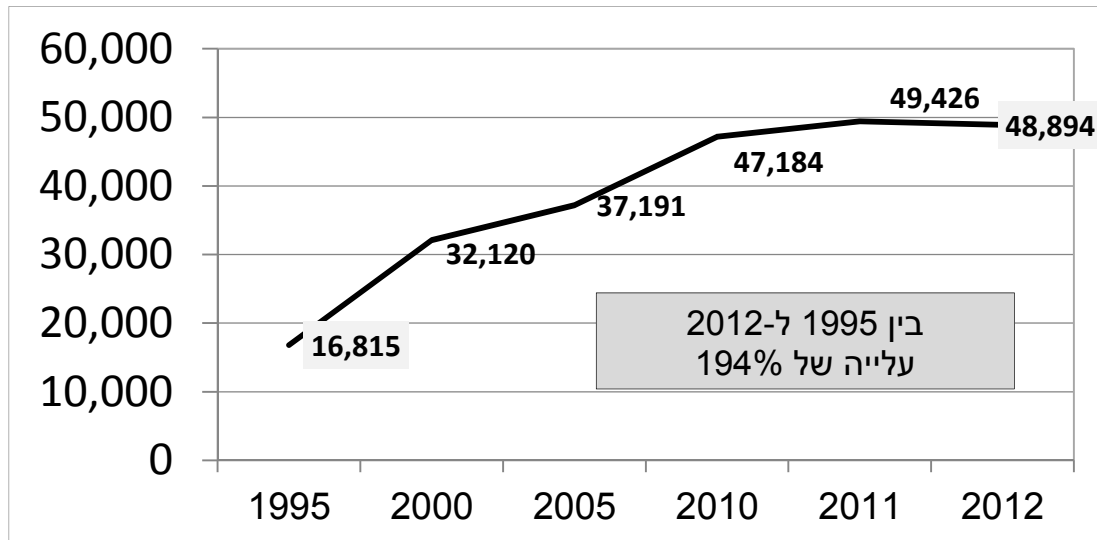
ב ב ר כ ה ,

מאיר כהן

שר הרווחה והשירותים החברתיים

נספח ב': נתונים נבחרים

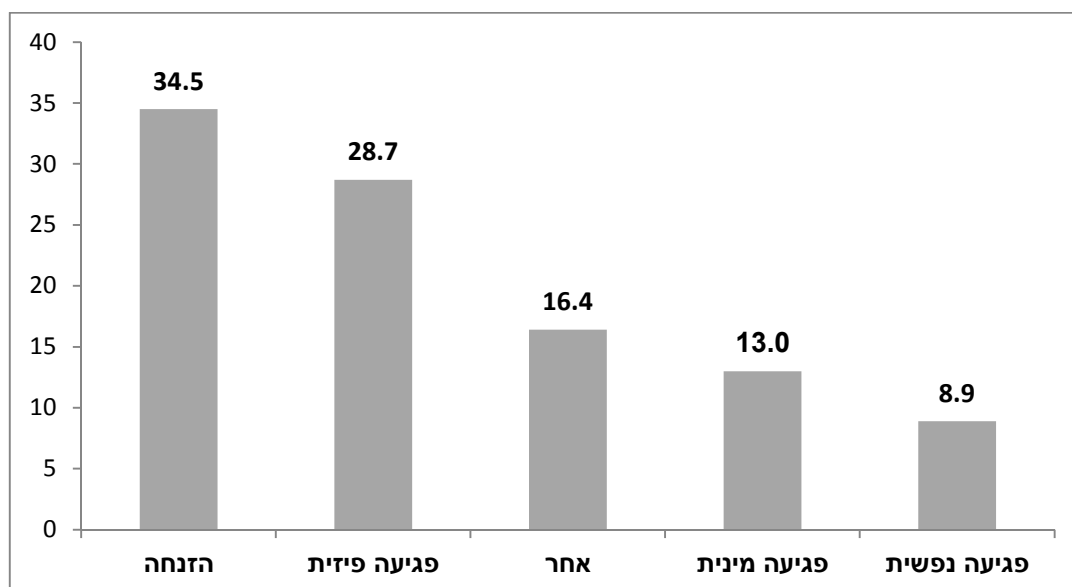
מספר הפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער, בשנים 1995-2012



מקור: המועצה הלאומית לשלום הילד, **שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013**, עורכות: יפה ציונית וחניתה קושר.
* הנתונים מתייחסים למספר הילדים בטיפול עו"ס לפי חוק נוער, שהתגוררו ביישובים אשר אוכלוסיית הילדים בהם מנתה בשנת 2005 כ-86% מאוכלוסיית היישוב, בשנת 2010 כ-95.8%, בשנת 2011 כ-97.5% ובשנת 2012 כ-97.0%.

מאז 1995 מספר הילדים שדווח עליהם לעובדים סוציאליים לחוק הנוער בשל חשד להתעללות והזנחה הולך וגדל, ובשנים 2011-2012 הוא עמד על כ-49,000. לפי הערכה, על כל מקרה מדווח של חשד להתעללות יש באוכלוסיית הילדים 3-10 מקרים נוספים שאינם מדווחים. מכאן, שהיקף התופעה של ילדים בסיכון או בחשד לסיכון בכלל היישובים בישראל גדול אף יותר.

פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער לפי סיבת הפנייה העיקרית (באחוזים), 2012



מקור: המועצה הלאומית לשלום הילד, **שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013**, עורכות יפה ציונית וחניתה קושר. הערה: אחר, כולל כל מה שאינו התעללות – אשפוז פסיכיאטרי, נסיון התאבדות, מעורבות בפלילים, פוגעים מינית, מתמכרים וכו'.

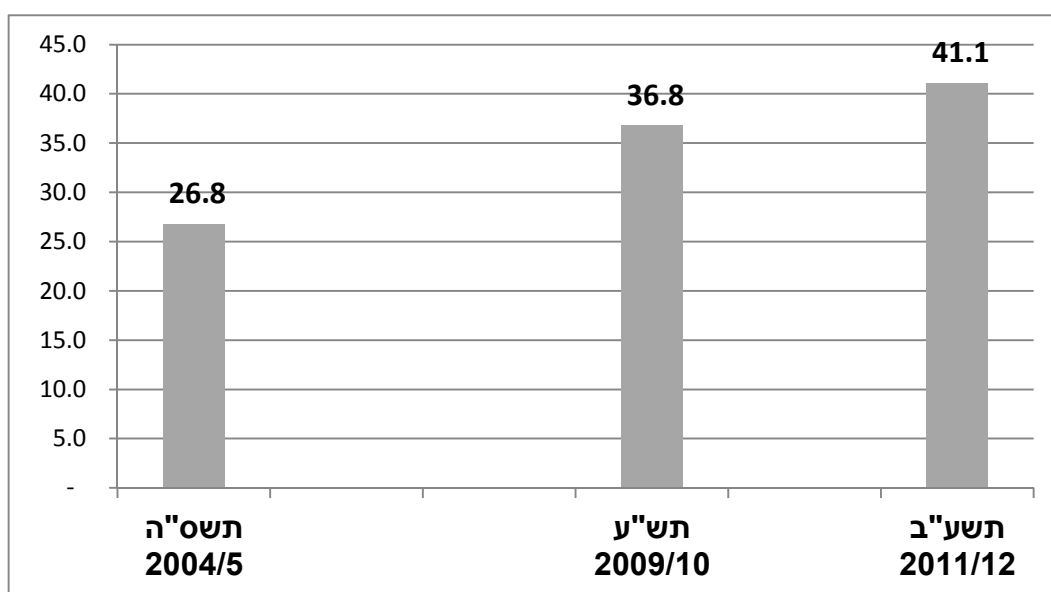
העבירות המרכזיות שבגינן דווחו ילדים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער הן הזנחה (34.5%) ופגיעה פיזית (28.7%).

**ילדים במצוקה שסודרו במסגרות חוץ-ביתיות בידי שירותי הרווחה (מספרים ושיעורים
לא לפי בקבוצת הגיל), ינואר 1990-2012**

שיעורים לא לפי בקבוצת הגיל	מספרים	שנה
5.0	8,685	1990
4.3	9,337	2000
3.3	7,742	2005
3.4	8,408	2010
3.5	8,861	2011
3.4	8,965	2012

מקור: המועצה הלאומית לשלום הילד, שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013, עורכות: יפה ציונית וחניטה קושר.

ילדים* שהושמו בידי משרד הרווחה בפנימיות לילדים בסיכון מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) לפי שנת השמה (מספרים ואחוז מכלל הילדים המושמים בפנימיות לילדים בסיכון), תשס"ה (2004/5) - תשע"ב (2011/12)**



מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנים שונות. הופק ועובד בידי מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. בתוך: המועצה לשלום הילד, שנתון סטטיסטי ילדים בישראל, 2013.

* כולל 246 צעירים בגיל 19 ויותר.
 ** ילדים בסיכון או קטינים נזקקים, אשר לשם הוצאתם מהבית והעברתם למסגרת חוץ-ביתית נדרש צו של בית משפט לנוער.

בשנים תשס"ה-תשע"ב גדל מספר הילדים שהושמו בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים בפנימיות לילדים בסיכון מכוח חוק הנוער, מ-1,772 ל-2,981. בד בבד גדל חלקם של ילדים אלה בכלל הילדים שהושמו בפנימיות לילדים בסיכון, מ-26.8% ל-41.1%.

מספר התסקירים בעניין ילדים שהוגשו לבתי משפט בידי עובדים סוציאליים לסדרי דין, לפי סוג תסקיר, 2012-2005

סוג תסקיר	סך-הכול*
סך-הכול 2005	**13,414
סך-הכול 2010	**13,947
סך-הכול 2011	**14,524
סך הכל 2012	**16,115
אישות*** סך-הכול	13,516
מזה:	
בימ"ש לענייני משפחה	11,116
בית דין רבני	1,590
בית דין שרעי / כנסייתי / דרוזי	810
אפטרופסות על קטינים ^א	805
אלימות (צווי הגנה)****	1,281
אמנת האג	8
היתר נישואין לקטינים	18
אבהות	239
שינוי שם	117
המרת דת	43
מקרים הומניטריים	60
התערבות רפואית****	28
צווים בהמתנה ^{אא}	2,614

מקור: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, השירות לפרט ולמשפחה, **פקידת סעד ראשית לסדרי דין**, סיכום פעילות תחום עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין 2012, שנים שונות בתוך, המועצה לשלום הילד, **שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013**, 2013, עורכות: יפה ציונית וחניתה קושר.

* לא כולל 3,036 צווים בפיקוח ב-2005, 3,987 ב-2010 ו-4,052 ב-2011. אין נתון לגבי 2012.

** במספר זה כלולים גם תסקירים המתייחסים ליותר מילד אחד.

*** תסקירי אישות מוגשים במרוצת פרידה או גירושין של בני זוג ועניינם משמורת, הסדרי ראייה וחינוך הילדים. הנתון אינו כולל 1,464 מקרים של המתנה לתסקיר אישות ב-2012.

**** תסקירים שהוגשו במרוצת הליכים לשם בקשת צו הגנה על בן הזוג, המתייחסים גם לקטינים שהיו עדים לאלימות בין הוריהם. יש לציין שלא בכל תסקירי האלימות כלולים קטינים, אך ההנחה היא שהם כלולים ברובם. תסקירים בעניין צווים להגנת קטין המוגשים בידי עובדים סוציאליים לפי חוק נוער אינם כלולים בנתוני הלוח. אין במקור פירוט לפי מחוזות.

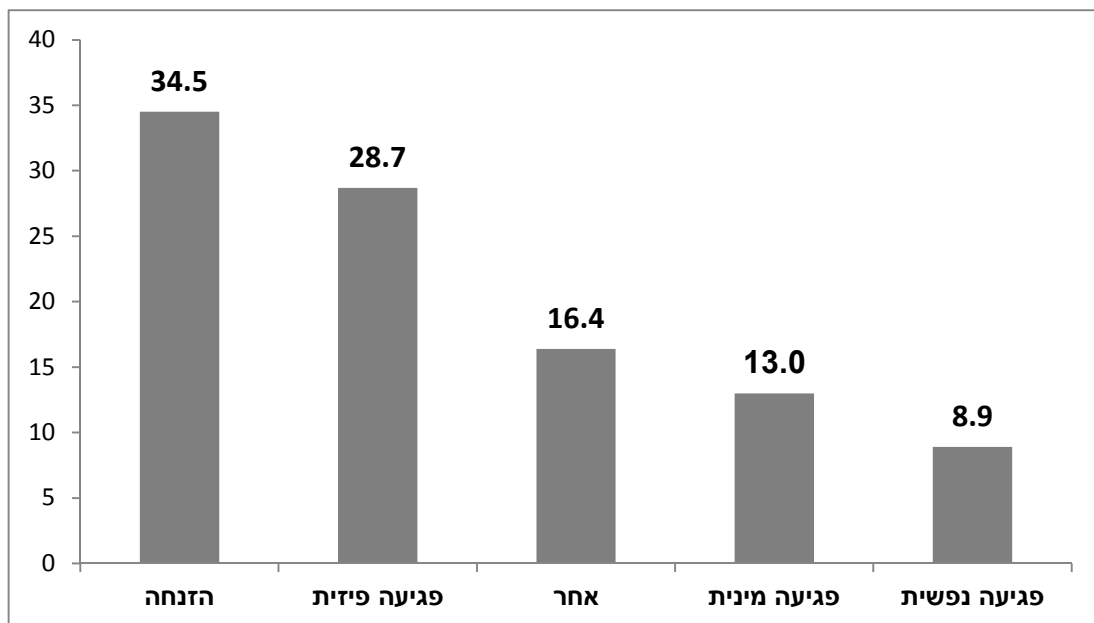
***** מדובר בקטינים שהוריהם מסרבים לאפשר התערבות רפואית.

אלא כולל 1,091 מקרים של המתנה לתסקיר לאפוטרופסות ב-2012.

^^ תסקירים אלה אינם כלולים בסך-הכול.

בין 2005 ל-2012 גדל מספר התסקירים בעניין ילדים שעובדים סוציאליים לסדרי דין הגישו לבית המשפט (מ-13,414 ל-16,115). רוב התסקירים (83.9%) שהוגשו לבתי המשפט נגעו לענייני אישות. מיעוטם (5.0%) נגע לאפוטרופסות על קטינים.

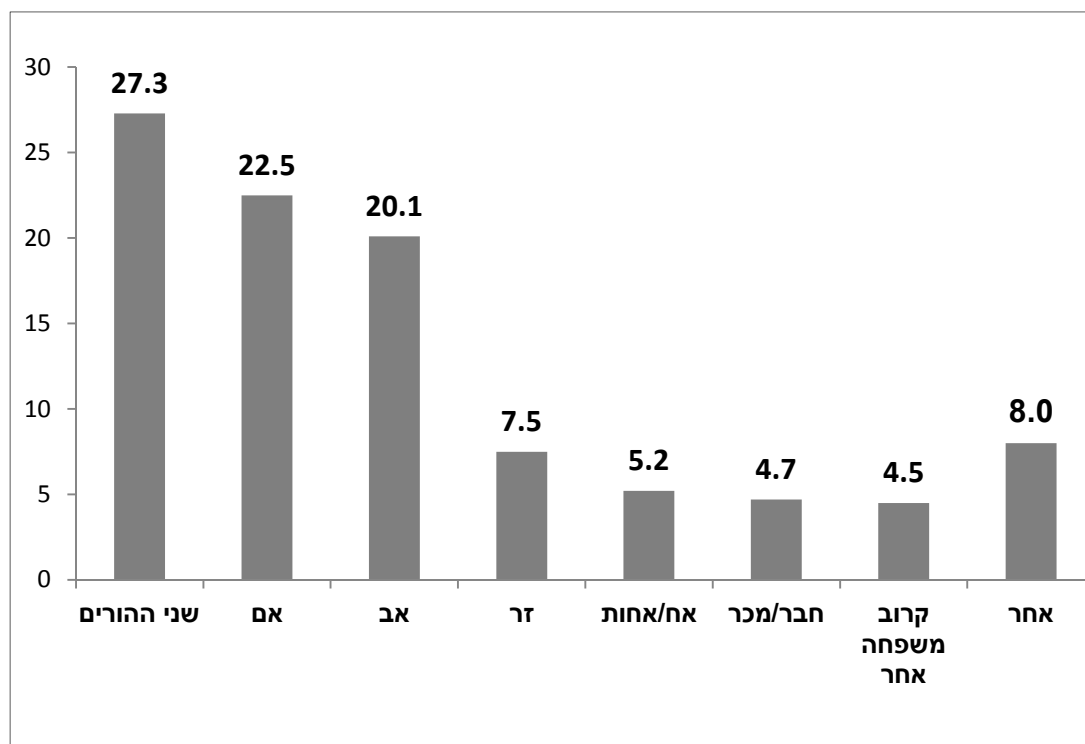
ילדים שדווחו לעובדים סוציאליים לחוק הנוער לפי סיבת הפנייה העיקרית (אחוז מכלל המדווחים), 2012



מקור: המועצה הלאומית לשלום הילד, **שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013**, עורכות יפה ציונית וחניתה קושר. הערה: אחר כולל כל מה שאינו התעללות – אשפוז פסיכיאטרי, ניסיון התאבדות, מעורבות בפלילים, פוגעים מינית, מתמכרים וכו'.

העבירות המרכזיות שבגינן דווחו ילדים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער הן הזנחה (34.5%) ופגיעה פיזית (28.7%).

זיקת הפוגע לילדים שדווח עליהם לעובדים סוציאליים לחוק הנוער (אחוז מכלל הילדים המדווחים)*, 2012



מקור: המועצה הלאומית לשלום הילד, **שנתון סטטיסטי ילדים בישראל 2013**, עורכות: יפה ציונית וחניטה קושר.
 *התרשים מבוסס על 70.4% מכלל הילדים, שדווחו לעובדים סוציאליים לחוק הנוער ושרק לגביהם התקבלו נתונים על זיקת הפוגע.

רוב הילדים נפגעו בידי שני ההורים. ילדים נפגעו מאימהות יותר מאשר מאבות.