

יחידת רונ"ן

חטיבת קהילה

אגף הרווחה

יחידת רונין

האגף לשירותים חברתיים

1. כללי

- 1.1. בהתאם לתכנית הביקורת השנתית של מבקרת העירייה לשנת 2021, נערכה ביקורת ביחידת רונין (רווחת הנער והנערה) הכפופה לאגף לשירותים חברתיים ולסמנכ"לית קהילה.
- 1.2. יחידת רונין היא יחידה ייחודית בעיר בת ים, שאינה קיימת ברשויות אחרות, אשר מרכזת את הטיפול בנוער בסיכון תחת קורת גג אחת. היחידה מאגדת את כלל הפרוייקטים הממומנים על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ועל ידי היחידה לקידום נוער וצעירים במשרד החינוך, הנוגעים לאוכלוסיית הנוער והצעירים במטרה לשמור על הרצף הטיפולי.
- 1.3. מטרת העל של יחידת רונין לתת מענה הוליסטי לכ- 750 בני נוער וצעירים (רווקים) בגילאי 13 - 25, המתמודדים עם קשיים בתחומים שונים. הטיפול ביחידה מתפרס על שלושה מישורים מרכזיים: טיפול פרטני, טיפול קבוצתי ומסגרות קבועות כוללניות (כגון: בית חם לנערות או לנערים, "עלמה", "היל"ה" וכו').
- 1.4. היחידה מהווה בית עבור בני נוער בסיכון הזקוקים לטיפול, הכוונה, יעוץ וקידום.
- 1.5. עובדי היחידה, ברובם, עובדים סוציאליים, המתמחים בעבודה עם מתבגרים ובעלי ניסיון עשיר בתחום.
- 1.6. בחלק מהתכניות קיים שיתוף פעולה עם עמותות שזכו במכרזים פומביים של העירייה, ומתמחות בתחומים שונים הנוגעים לטיפול בנוער וצעירים.

2. תכנית הביקורת

- 2.1. הביקורת התמקדה בבדיקתה בשנים 2018-2020, ובדקה את הנושאים הבאים:
 - 2.1.1. המבנה הארגוני של היחידה.
 - 2.1.2. ניהול תקציב היחידה.
 - 2.1.3. תהליך איתור נוער בסיכון ומסגרות הטיפול.
 - 2.1.4. תהליך ההתקשרות עם עמותות וקשרי העבודה השוטפים.
 - 2.1.5. תכנית "עלמה".
 - 2.1.6. תכנית נוח"ם.
- 2.2. הביקורת נפגשה עם מנהלת יחידת רונין, עו"ס במרכז "עלמה" ועו"ס של תכנית נוח"ם על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים מההיבטים התפעוליים והכספיים, ואופן הסיוע לבני הנוער בתחומים השונים.

3. סיכום הביקורת

- 3.1. בתום הביקורת, נדונו ממצאי הביקורת עם מנכ"לית העירייה, סמנכ"לית קהילה, מנהלת האגף לשירותים חברתיים ומנהלת יחידת רונין לצורך קבלת התייחסותן לממצאי הביקורת.
- הביקורת מציינת לשבח את שיתוף הפעולה של מנהלת יחידת רונין והעו"סים, לאורך כול שלבי עבודת הביקורת.

ממצאי הביקורת העיקריים:

4. כללי

- 4.1. באופן כללי, התרשמה הביקורת, כי פעילות היחידה מנוהלת באופן מקצועי ושירותי, על בסיס התפיסה, כי פעילותה משפיעה באופן ישיר על מוגנותו של הנוער בסיכון בעיר, רווחתו, מיומנותיו ועוד.
- 4.2. נמצא, כי שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים (אגף החינוך והחברה לתפ"ס) אשר אחראים לאתר בני נוער בסיכון ולטפל בהם מתקיים, אך הביקורת סבורה, כי עליהם לפעול בשיתוף רחב יותר מכפי שקיים כיום.
- 4.3. האחריות להצלחת הטיפול היא על כלל הגורמים הקיימים בסביבת הנוער, והמפתח להצלחת הטיפול ההוליסטי הוא שיתוף הפעולה ביניהם, וזאת על מנת לייעל את תהליך האיתור ולאפשר מענה טיפולי הוליסטי מיטבי לנערים ולנערות הזקוקים/ות לכך.

5. היבט חוקי

- 5.1. הביקורת הסתמכה בבדיקתה על החוקים והתקנות הבאים:
- 5.1.1. חוק לימוד חובה, תש"ט-1949.
 - 5.1.2. חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.
 - 5.1.3. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.
 - 5.1.4. חוק העונשין, התשל"ז-1977.
- 5.2. כמו כן, הביקורת הסתמכה בבדיקתה על הוראות התע"ס המפורסמות על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

עיקרי הממצאים

6. מבנה ארגוני

- 6.1. המבנה הארגוני של היחידה כולל מנהלת, מזכירה בחצי משרה, ו-31 עו"סים ומדריכים (3 מהם בחלקיות משרה) האחראים על הטיפולים הפרטניים בנוער, ניהול הפרוייקטים של היחידה, והוצאת התוכניות אל הפועל. הפעילות והמשימות של היחידה מבוצעות על ידי עובדי העירייה, עובדי העמותה לקידום החינוך ת"א יפו ועובדי עמותת ש.ק.ל בת ים.

- 6.2. בשל הביזור הרב הקיים בפעילות היחידה והיקפה, חילקה מנהלת היחידה את ניהול הפעילויות בין 3 עובדים סוציאליים בכירים. יש לציין, כי לא קיימים תקני ניהול המאפשרים תגמולי שכר לאותם מנהלי תחום, והם עושים זאת בנוסף לעבודתם השוטפת כעו"ס. מנהלת האגף הדגישה, כי אין אפשרות לנהל יחידה של כ-35 עובדים ללא הגדרת מנהלי ביניים. סמנכ"לית חטיבת קהילה סבורה, כי בהתאם ליכולת הכלכלית של העירייה לממן את דרגי ניהול הביניים ביחידה, יש לשקול זאת בחיוב.
- 6.3. בתקופת עריכת הביקורת היו במחלקה מספר תקנים לא מאויישים, כפי שמפורט בגוף הדוח. חלק מהתקנים אויישו בתום הביקורת, אך מנהלת היחידה ציינה, כי תהליך הזמנת העובד ארך זמן רב, וגרם לא פעם לאיבוד כוח אדם פוטנציאלי. חשוב להדגיש, כי בתהליך הזמנת העובד כיום, מנהלת היחידה מקבלת מענה מהיר יותר בכל הקשור לגיוס כוח אדם.
- 6.4. תקן היחידה עבור עובדת זכאות עומד על 100% משרה. בפועל עובדת הזכאות מנהלת את הטיפול בזכאות של 5 עו"ס נוספים מצוות מרכז וצוות דרום, למרות שגוייסו עובדות זכאות חדשות לצוותים אלו.
- 6.5. מנהלת האגף ציינה, כי היא מעוניינת לבחון את העומסים הקיימים על עובדות הזכאות, אולם היות ומנהלת יחידת הזכאות, המשמשת כחשבת האגף, כפופה לגזבר העירייה, יחידת הזכאות כולה הפכה להיות יחידה בכפיפות לגזבר העירייה. כפועל יוצא מכך, יחידת הזכאות כיום מכוונת לטיפול בהיבטים הכספיים, גם אם הם על חשבון סוגיות בהיבטי זכאות, זאת בניגוד להנחיות והגדרות התפקיד בתע"ס.
- 6.6. בתדריך לעבודת עובדי מינהל זכאות שהפיק משרד הרווחה והביטחון החברתי נקבע, כי עובדי הזכאות הם חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, במטרה לייעל את עבודת היחידה ולשפר את מתן השירות לתושב. הביקורת ממליצה, להגדיר את עובדות הזכאות כחלק מעובדי האגף, ולאפשר למנהלת האגף לבחון את סוגיית ההתייעלות של עבודתן ואת אופן חלוקת המטלות של עובדות הזכאות בכל אחת ממחלקות האגף.

7. מבנה פיזי

- 7.1. מבנה היחידה כולל חלל מרכזי בו ממוקמות כ-16 עמדות מחשב, המשרתות 24 עו"ס, 6 עו"סים של תכנית "גשרים" המגיעים ליחידה כאשר בתי הספר לא פועלים, וכאשר יש צורך בעבודה משרדית. בנוסף, עו"ס שאינם עובדים ביחידה, אך נאלצים להגיע אליה על מנת לעדכן נתונים במערכת הממוחשבת, שכן אין להם גישה מרחוק למערכות הממוחשבות (לדוגמא, עדכון הועדות של מטופלים לתכניות הקיימות ביחידה). לאחרונה, 7 עו"סים המטפלים בצעירים מעל גיל 18 עברו למבנה ברחוב ויצמן 5, ובעקבות המעבר העומס פחת במקצת.
- 7.2. הרעש בחלל המרכזי גדול, ואינו מתאים לאופי העבודה. כמו כן, אינו מאפשר קיום שיח טלפוני פרטי עם בני הנוער והוריהם ושמירה על דיסקרטיות. בנוסף, אין מקומות אחסון נגישים.

7.3. הביקורת ממליצה להתאים את החלל המרכזי, כך שלעובדי היחידה יהיה אזור בו ניתן יהיה לעבוד בפרטיות, ולדאוג למצב בו כל עו"ס יוכל לנעול בארונות/מגירות מסמכים חסויים.

7.4. בתום הביקורת, עדכנה מנהלת יחידת רונין, כי במבנה היחידה החלו בעבודות שיפוצים הכוללות החלפת ריהוט.

7.5. מנכ"לית העירייה הורתה לקיים הדרכה לעובדי אגף הרווחה בנושא אבטחת המידע ושמירה על חסיון המטופלים.

8. חזון ותכנית עבודה

8.1. תכנית העבודה לפעילות האגף לשירותים חברתיים אמורה להיגזר ממדיניות הנהלת העיר, ולהוות כלי המאפשר ניהול תהליכי עבודה באופן יעיל, הצבת יעדים ויכולת בקרה אחר השגת היעדים. למרות שאין מדיניות כתובה, מוסדרת ומאושרת על ידי הנהלת העיר, קיימות תוכניות ופרוייקטים המהווים את תכנית העבודה השנתית, המבוססים בעיקר על פעילות בשנים הקודמות, חזון של מנהלת היחידה ואישור תקציבי לפעולות.

8.2. הביקורת מצאה, כי תכנית העבודה אינה כוללת הגדרת יעדים ומדידתם. באופן זה מנהלת היחידה לא יכולה לבצע בקרה מלאה אחר יישום התכניות, ולקבל אינדיקציה נוספת על הביצועים של עובדי היחידה ועל העומסים הקיימים, בהשוואה לתכנון, וכן אפשרות לערוך שינויים בזמן אמת על מנת לעמוד ביעדים שהוגדרו.

8.3. מנהלת האגף מקבלת את המלצת הביקורת והדגישה, כי אחד מיעדי היחידה לשנת 2021 היא הגדרת מדדי ביצוע.

8.4. מנכ"לית העירייה הציעה, כי יעשה שימוש בשירותיו של יועץ חיצוני המתמחה בתקציבי הרווחה לצורך מדידה ובקרה.

9. תקציב האגף

9.1. תקציב הוא כלי ניהולי המשמש את מנהלת היחידה לצורך תכנון, תיאום ושליטה על ביצוע פעולות. התקציב מתרגם את הפעילויות השנתיות של היחידה, למשמעויות הכלכליות שלהן, ועמידה בו מגדילה את הסיכוי להצלחת מטרות היחידה.

9.2. תקציב האגף מבוסס על הכנסות העירייה ממשד הרווחה. הכנסות אלו מורכבות משני סוגים עיקריים:

9.2.1. **הועדות** - הכנסה המועברת ממשד הרווחה על בסיס מספר המטופלים המקבלים שירות. לכל אחת מהתכניות המבוססות על הועדות קיים תעריף חודשי קבוע, אותו מקבלת העירייה עבור כל אחד מהמטופלים המאושרים על ידי המשד להשתתף בתכנית.

- 9.2.2. **פעילות** - הכנסה המועברת ממשד הרווחה על בסיס פעילויות ושירותים עבור המטופלים, לדוגמא טיפולי שיניים. משרד הרווחה מגדיר פעילויות ושירותים המותאמים לתכניות השונות, עבורן הוא מעביר החזר לעירייה, לאחר ביצוע הפעילות או מתן השירות.
- 9.3. הביקורת בחנה את התקציב של יחידת רונין בהשוואה להעברות הכספים ממשד הרווחה והשירותים החברתיים ומצאה, כי אין הלימה בין התקציב העירוני, לסכומים שהועברו על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים וניכר, כי בבניית התקציב ליחידה ובמערכת המטרופולינט, לא נלקחים בחשבון תקבולי העירייה ממשד הרווחה והשירותים החברתיים. לדברי סמנכ"לית קהילה, לא מתקיים שיח לגבי נתוני התקציב המעודכנים במערכת העירונית.
- 9.4. בשל כך, הביקורת בדקה את שיעור ניצול התקצוב של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ביחס להוצאות היחידה בפועל, בשנים 2018, 2019 ו-2020. הביקורת מצאה, כי בשנים אלו שיעור הניצול התקציבי היה קרוב ל-100%, אולם ניתוח של הסעיפים התקציביים עצמם הראה, כי קיימים פערים בניצול התקציבי. ניתוח מפורט של הניצול התקציבי מופיע בגוף הדוח.
- 9.5. מנהלת היחידה ציינה, כי היא אינה מודעת לסך התקציב במערכת המטרופולינט. הבקרה שהיא עורכת היא אחר נתוני התקבולים ממשד הרווחה והשירותים החברתיים. ניכר, כי אין הקפדה על התאמת התקציב להיקף הפעילות בפועל.
- 9.6. בעקבות הערת הביקורת, החלה הנהלת האגף בהסדרת הנושא יחד עם גזבר העירייה.

10. איתור נוער בסיכון

- 10.1. אחת ממטלות היסוד של יחידת רונין היא איתור נוער בסיכון, והבאתו להיעזר באחד או יותר משירותי היחידה, למען רווחתו.
- 10.2. בגוף הדוח פירוט באשר לקשרי העבודה הקיימים ליחידת רונין עם גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה במטרה לאתר ולטפל בנוער בסיכון מהר ויעיל ככל שניתן.

10.3. קשר עם מוסדות החינוך

- 10.3.1. על מנת לאתר את הנוער בסיכון מוקדם ככל שניתן, ולשפר את פוטנציאל ההצלחה בטיפול, נדרש שיתוף פעולה בין כלל הגורמים הפועלים בבתי הספר. מנהלת היחידה מקיימת שגרות עבודה מול סגנית ראש מנהל החינוך במטרה לחזק את שיתוף הפעולה ולשפרו. שיתוף הפעולה בבתי הספר העל יסודיים בא לידי ביטוי בעיקר באמצעות העו"ס מהיחידה, הזמינה לצוות החינוכי במתן מענה מידי ככל שניתן (עו"ס מקשר). מתוך שיתוף פעולה זה עלה הצורך בתכנית "גשרים", במסגרתה משולב עובד טיפולי במרחב החינוכי. תכנית זו פועלת ב-7 חטיבות ביניים בעיר.

10.3.2. בנוסף לכך, אחת ל- 2-3 שבועות נפגשת סגנית ראש מנהל החינוך עם מנהלת היחידה על מנת לדון באופן פרטני בכל אחד מהנערים/ות, על מנת לנסות ולתת להם מענה טיפולי הולם.

10.3.3. למרות המאמץ לאיתור מוקדם של הנערים/ות, מצאה הביקורת, כי קיים פער בין הציפיות של מנהלי בתי הספר מיחידת רונין ובין המענה הניתן על ידי היחידה. בנוסף, נמצא פער בין המטרות של מנהלת בית הספר בטיפול בנערה/ה לבין המטרות והתפיסה הטיפולית של יחידת רונין. הביקורת סבורה שהדרך לגשר על הפערים הוא שיקוף של דרכי העבודה מול העו"ס המקשר ובחינת הצרכים של מנהלי בתי הספר מהעו"ס וניסיון להתאימם למענים הקיימים ביחידת רונין.

10.3.4. על מנת לעודד את מנהלות בתי הספר להשתמש בשירותי העו"ס המקשר באופן תדיר, הביקורת ממליצה לבנות תרשים זרימה למנהלות בתי הספר המפשט את תהליך העבודה מול העו"ס המקשרים, בהתאם לתרחישים נפוצים. מנהלת היחידה עדכנה, כי נוהל כאמור הועבר למנהלות בתי הספר.

10.3.5. לאחרונה, כחלק מהתפיסה ההוליסטית של הטיפול בנוער בעיר הועברה ניידת על"ם ליחידת רונין, וקשרי העבודה התהדקו. מנהלת היחידה מברכת על המהלך, שכן הוא הוא מהווה נדבך חשוב באיתור הנוער בסיכון.

10.3.6. סמנכ"לית קהילה העירה, כי היא היתה מעוניינת לחזק את שיתוף הפעולה עם מדריכי המוגנות בבתי הספר, אותם יחידת רונין לא מלווה, ועם המגדלורים הפועלים בעיר, שכן הם לא מנוהלים על ידי גופים טיפוליים או אנשי טיפול, ולכן חשוב, במסגרת פעילותם, לחזק הקשר עם היחידה.

10.4 דיווחים מהציבור

10.4.1. על פי סעיף 368ד(ח) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 כל אזרח מחוייב לדווח על עבירה שנעברה בקטין, על ידי אדם שאחראי עליו (הורה, איש חינוך וכדומה) לאגף לשירותים חברתיים בעירייה או למשטרה.

10.4.2. לדברי מנהלת היחידה, במהלך השנה יש פניות בודדות מהציבור, אולם אין לכך תיעוד.

10.5 העברת מידע על ידי משטרת ישראל

10.5.1. על פי חוק העונשין, התשל"ז-1977, על המשטרה להעביר לפקיד הסעד מידע על קטינים וחסרי ישע אשר נפגעו. מנהלת יחידת רונין ציינה, כי קיים שיתוף פעולה מלא עם יחידת אלמ"ב (אלימות במשפחה) ומחלק הנוער במשטרה. העבודה עם המשטרה היא דו כיוונית, הן מבחינת דיווח לבחינת הצורך בטיפול של היחידה, והן מבחינת חוות דעת אותן מכינות העו"ס ביחידה לצורך טיפול המשטרה בהיבט הפלילי.

11. ניהול וניתוח נתונים

11.1. ניהול המידע הממוחשב ביחידה נעשה במערכת "אורות" (של החברה לאוטומציה) לצורכים של התחשבות כספית בלבד. הקלדת המידע הטיפולי בתיקי המטופלים במערכת נעשה כשעולה הצורך בדיווח למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לרוב זמן רב לאחר המועד בו נעשו הפעולות הטיפוליות. אי לכך, אין למנהלת היחידה מידע **זמין** באשר לסטאטוס הטיפול, מספר המטופלים, מספר הנערים והנערות המשתתפים ביותר ממסגרת טיפולית אחת, מספר הנערים והנערות המטופלים במסגרות שונות בעירייה (קב"ס, שירות פסיכולוגי), רשימות המתנה לתכניות השונות, מידע באשר לנערים ונערות במצוקה להם אין פיתרון במסגרת היחידה, וכד'.

11.2. הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות להטמיע בקרב העובדים, באופן משמעותי יותר, את מערכת "אורות", ואת הניהול הממוחשב של תיקי המטופלים.

11.3. מנהלת האגף ציינה, כי ניהול ממוחשב של תיקי המטופלים הוא דרישה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ובתכנית העבודה של האגף לשנת 2022 יושם דגש על הטמעת כלים ממוחשבים עבור תהליכי העבודה באגף, לרבות ניהול תיקי המטופלים במערכת "אורות".

12. תכנית "עלמה"

12.1. תכנית "עלמה" מהווה מסגרת קהילתית ייחודית, חינוכית וטיפולית לנערות במצוקה בגילאי 13-15. התכנית פועלת בעיר משנת 2005, ומספקת לנערות מענה טיפולי רב מימדי, תוך התייחסות פרטנית ליכולות ולצרכים הפרטניים של כל נערה.

12.2. תכנית "עלמה" מופעלת על ידי "העמותה לקידום החינוך ת"א-יפו". העירייה החליטה, באמצעות מכרז, לקבל את הצעת העמותה, למתן שירותי הפעלה וניהול בתחום הרווחה, הקהילה והחינוך בעיר, עבור תחום הילדים והנוער ועבור תחום הפרט והמשפחה (מכרז פומבי 28/16).

12.3. מדדי הצלחה

12.3.1. היחידה לא הגדירה מדדי הצלחה לתכנית, אולם לדברי מנהלת יחידת רונין, לאורך השנים מרבית הנערות בתכנית שוקמו, ולרוב השתלבו מחדש במסגרות חינוך אחרות.

12.3.2. הביקורת מדגישה, כי על על מנת לבחון את הצלחת התכנית לטווח ארוך חשוב להגדיר מדדי הצלחה מדידים, כגון: התמדה בשנת הלימודים העוקבת, סיום 10/12 שנות לימוד, גיוס לצה"ל וכד'. כמו כן, יש לבחון את עמידתן של הנערות במדדים שנקבעו לאורך השנים, וללמוד מכך על עתיד התכנית, שינויים שיש לעשות בה ו/או הרחבתה/צימצומה.

12.3.3. מנהלת האגף ציינה, כי זיהתה את הצורך בהגדרת מדדי ההצלחה לתכניות רבות באגף, ובשנת 2022, כחלק מתכנית העבודה, יושם דגש על הגדרתם. היא הנחתה את מנהלת היחידה להתחיל את תהליך הגדרת המדדים בליווי מנהל מידע, נתונים ותכנון אסטרטגי של האגף.

12.4. התקשרות

12.4.1. הביקורת בדקה את עמידת העמותה, כפי שהתחייבה במכרז, בכתב הכמויות, ומצאה כי קיים פער משמעותי של 25% בין התחייבות העמותה להיקף משרת אם הבית בפרוייקט (75%) ובין היקף המשרה בפועל של התכנית (50%). לדברי מנהלת היחידה קיימת טעות סופר במסמכי המכרז, והיקף עבודתה של אם הבית על פי דרישות משרד הרווחה הינו 50% בלבד.

12.4.2. הביקורת מצאה, כי בוצע דיווח חודשי ביחס לשירותים שניתנו, בצירוף אסמכתאות, לצורך ההתחשבות, וכן דיווח במערכת ה- "אורות" ביחס לשירותים ולטיפול הניתן לכל אחת מהנערות, אך לא תמיד בזמן אמת.

12.4.3. על פי ההסכם עם העמותה, העמותה מתחייבת להציג אישור שנתי על עריכת פוליסת הביטוח, בהתאם לנוסח המפורט במכרז. הביקורת מצאה, כי האישור הקיים הוא האישור שהוגש עם החתימה על ההסכם, ותוקפו עד ל- 31/07/2017, כך שהסתיים לפני 4 שנים. יתרה מכך, כלל לא ברור מי האחראי באגף לשירותים חברתיים לדרישת האישור הנדרש על פי ההסכם.

12.4.4. הביקורת מציינת לחיוב את הסעיף בהסכם, המחייב את העמותה להוראות חוק עבודה בחירום על עובדי העמותה והשירותים אותם היא מפעילה במידה ויוכרז מצב חרום ו/או מצב מיוחד בעורף ו/או אירוע אסון המוני. מנהלת היחידה הדגישה, כי במהלך תקופות הבידוד וסבב הלחימה האחרון חלו הוראות חוק עבודה בחירום, וכל עובדי העמותה עבדו.

12.5. המבנה

12.5.1. המבנה בו מתקיים פרוייקט "עלמה" כולל מטבח, חלל מרכזי המשמש חדר אוכל, חדר מנוחה, חדר לימוד, ומשרד למנהלת המקום. בנוסף, יש במקום חצר גדולה המשמשת את הנערות. בעת הסיור במקום עולה, כי מצב התחזוקה לוקה בחסר, וכי אין מענה הולם לתיקונים פשוטים וקטנים, כגון: התקנה וקיבוע של ריהוט, החלפת נורות, תקלות בחיבור לאינטרנט וכד'.

12.5.2. קיימת תכנית ישנה לשיפוץ המטבח והשירותים כך שהמטבח יורחב, ובשירותים יבנה מקלחון בו תוכלנה הבנות להתרענן, במיוחד אם הן לא מגיעות בבוקר מביתן. מנהלת המקום הדגישה, כי השיפוץ נדחה מספר פעמים, ולא ברור מתי הוא עתיד לצאת אל הפועל.

12.5.3. מנכ"לית העירייה הנחתה לפנות למנהל המחלקה לתחזוקת מוסדות חינוך, ולבקש את סיועו המקצועי לביצוע השיפוץ.

12.6. תקציב התכנית

- 12.6.1. תקציב ההכנסות של התכנית מבוסס על הועדות. ב-3 החודשים הראשונים של שנת הלימודים היו בתכנית רק 6 נערות, נערה נוספת נקלטה בחודש דצמבר, ושתי נערות נוספות נקלטו בפברואר, סך הכל 9 נערות.
- 12.6.2. הביקורת מצאה, כי הדיווח למשרד הרווחה היה מלא ובמועד, וכי עבור כל אחת מהנערות התקבל הסכום בגין החודשים בהם הנערה לקחה חלק בתכנית. חשוב להדגיש, כי קליטה מאוחרת של הנערות לתכנית מצמצמת את ההכנסה אותה העירייה מקבלת ממשרד הרווחה.
- 12.6.3. על פי תנאי המכרז, פרויקט "עלמה" יכול עד 10 נערות, אמדן התקציב המקסימאלי לפעילות, ולכוח אדם יסתכם ב-420,000 ש"ח.
- 12.6.4. הביקורת בחנה את דוחות התמחור אותם העבירה העמותה לקידום החינוך לעירייה, ומצאה, כי כל ההוצאות מגובות בחשבוניות, בהתאם לדרישות ההסכם ולאמדן שהוגש.
- 12.6.5. הביקורת חישבה את התקורה מהפעילות ומצאה, כי היא עומדת על 5% מסך ההוצאות, בהתאם להסכם.

13. תכנית נוח"ם (נוער חרדי מנותק)

- 13.1. השירות למתבגרים צעירים במשרד העבודה והרווחה, כחלק מאחריותו על טיפול בבני נוער המצויים במצבי סיכון ומצוקה, מפעיל תכנית ייעודית לטיפול בנוער חרדי מנותק. כל הפעילויות נעשות בליווי עו"ס ומדריכים.
- 13.2. התכנית לטיפול בנוער חרדי מנותק (נוח"ם) מופעלת על ידי עמותת "ש.ק.ל. בת ים". ההסכם עם העמותה נחתם ביום 31/10/2019, מכוח מכרז שפורסם להפעלת התכנית, בו זכתה עמותה זו.

13.3. התקשרות

- 13.3.1. המכרז להפעלת תכניות לטיפול בנוער חרדי מנותק פורסם במהלך 2019, ושתי עמותות הגישו את הצעתן. הביקורת מצאה, כי בהצעות של שתי העמותות היו, לכאורה, ליקויים, ולכן הן זומנו לשימוע שהתקיים בוועדת המכרזים ביום 23/09/2019, ובסופו ועדת המכרזים החליטה פה אחד להכריז על עמותת ש.ק.ל. בת ים כזוכה במכרז. פירוט הליקויים מפורטים בגוף הדוח.
- 13.3.2. תקופת ההסכם היא מיום החתימה, ועד ליום 31/10/2020, הביקורת מצאה כי ביום 09/11/2020, 9 ימים לאחר תום ההסכם, נחתמה תוספת להסכם, לפיה ההסכם הוארך ב-12 חודשים נוספים, מיום 31/10/2020, עד ליום 30/10/2021. הביקורת מציינת, כי הסכם הארכה נבדק ואושר ב-24/11/2020, כחודש לאחר תום תקופת ההתקשרות.

13.3.3. הביקורת מצאה, כי ההחלטה על התכניות אותן תפעיל העמותה נעשו בהסכמה ובהנחייתה של מנהלת היחידה, אולם אין לכך תיעוד. כמו כן, בוצע דיווח חודשי ביחס לשירותים שניתנו, בצירוף אסמכתאות, לצורך ההתחשבות הכספית.

13.3.4. על פי ההסכם, העמותה מתחייבת להציג אישור שנתי על עריכת פוליסת הביטוח, בהתאם לנוסח המפורט במכרז. הביקורת לא קיבלה לידיה את פוליסות הביטוח הרלוונטיות של העמותה, ולא ברור אם העירייה מקפידה לבקש אותן, כפי שנקבע בהסכם.

13.3.5. הביקורת מציינת, כי בניגוד להסכם הקיים עם העמותה "לחינוך ת"א יפ"ו בתכניות אחרות, אין בהסכם עם עמותת "שק"ל בת ים" התייחסות לגיוס של עובדי העמותה לשירות העירייה, במידה ויוכרז מצב חירום ו/או מצב מיוחד בעורף ו/או אירוע אסון המוני, ותחולנה הוראות חוק עבודה בחירום.

13.3.6. לדברי היועצת המשפטית, כל פעילות הכוללת ילדים ונוער, מחייבת את המפעילים להוציא אישור בדבר היעדר הרשעה פלילית. על פי ההסכם עם עמותת ש.ק.ל, העמותה התחייבה להציג בפני העירייה אישורים בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין, לא יאוחר מ- 7 ימים מיום החתימה על ההסכם.

13.3.7. למרות דרישת העירייה בהסכם, עמותת ש.ק.ל לא העבירה את האישורים, וכלל לא דרשה זאת מהעובדים ונותני השירות הפועלים בתכנית. העירייה לא ניהלה מעקב אחר נושא זה, והדבר מנוגד לחוק והינו חמור.

13.4 מבנה לפעילות

13.4.1. על פי תנאי המכרז, וכפי שעולה בפרוטוקול ועדת מכרזים מיום 23/09/2019, אחד מתנאי הסף של המכרז קבע, כי לעמותה יהיה קיים מבנה בבעלות או זכות למבנה.

13.4.2. המבנה אותו הציגה עמותת ש.ק.ל במכרז הינו משרדי העמותה ברחוב אהוד קינמון, אולם במקום זה לא ניתן לקיים את הפעילות. יתרה מכך, ביום 27/05/2020, כחצי שנה אחרי הזכייה של העמותה במכרז, נחתם הסכם שכירות בין העירייה לעמותה, לצורך השכרת נכס ברחוב רוטשילד בעיר, המיועד להפעלת תכנית נוח"ם בעיר.

13.4.3. הביקורת מדגישה, כי נכון לחודש יולי 2021, העמותה לא סיימה את השיפוץ ועבודות ההתאמה של המבנה השכור, והפעילות עדיין נעשית במשרדי העמותה. אי לכך, חשוב שחלק מבידיקת מסמכי המכרז יהיו לאמת, כי המסמכים המוגשים רלוונטיים ומשרתים את צורכי העירייה בדרישות הסף. במקרה זה, על העירייה היה לבדוק, כי ניתן היה לקיים את הפעילות בנכס שבבעלות העמותה.

13.4.4. לאור האמור לעיל, מתעורר החשש, כי העמותה לא עמדה לכאורה בתנאי המכרז, אולם בכל זאת זכתה.

13.5. מדדי הצלחה

13.5.1. יחידת רונין לא הגדירה מדדי הצלחה לתכנית. לדברי מנהלת יחידת רונין, מדובר בתכנית שהחלה את הפעילות עם תחילת מגיפת הקורונה, והמטרה היא יצירת מסגרת תומכת לנערים אלו.

13.5.2. הביקורת מצאה, כי לא נעשה מעקב מתמשך לבחינת ההתמדה של הנערים בתכנית. על מנת לבחון את הצלחת התכנית לטווח הארוך, ולהצליח לבצע ניתוח מדיד ומפורט של נתוני ההצלחה, חשוב להגדיר מדדי הצלחה מדידים, כגון: התמדה במסגרת המוצעת, גיוס ההורים וקבלת הסכמתם, גיוס לצה"ל וכד'.

13.5.3. מנהלת האגף ציינה, כי היא זיהתה את הצורך בהגדרת מדדי הצלחה לתכניות רבות באגף, ובשנת 2022, כחלק מתכנית העבודה, יושם דגש על הגדרתן. היא הנחתה את מנהלת היחידה להתחיל את תהליך הגדרת המדדים בליווי מנהל מידע, נתונים ותכנון אסטרטגי של האגף.

13.6. תקציב התכנית

13.6.1. תקציב ההכנסות של התכנית מבוסס על הועדות והחזר הוצאות על פעילות. הביקורת מציינת בחיוב, כי הדיווח למשרד הרווחה היה מלא ובמועד, וכי עבור כל אחד מהנערים התקבל הסכום בגין החודשים בהם הנער לקח חלק בתכנית.

13.6.2. על פי תנאי המכרז, עבור פרויקט נוח"ם העמותה מתחייבת להשקיע 120,000 ש"ח בנוסף לתקציב התכנית.

13.6.3. הביקורת בחנה את דיווח ההוצאות שהעבירה העמותה לעירייה בשנת 2021, בחודשים ינואר-יוני (מחצית מהשנה) ומצאה, כי כל ההוצאות המפורטות בטבלה מגובות בחשבוניות, בהתאם לדרישות ההסכם.

13.6.4. הביקורת חישה את התקורה מהפעילות ומצאה, כי היא עומדת על 5% מסך ההוצאות, וזאת בהתאם להסכם.

הביקורת ממליצה:

- א. לארגן מחדש את החלל המרכזי במשרדי היחידה, כך שלכל אחד מעובדי היחידה יהיה אזור בו יוכל לעבוד בפרטיות. כמו כן, לוודא, כי לכל עו"ס יהיה ארון אישי בו יוכל לנעול מסמכים סודיים.
- ב. לשקול רכישת מחשבים ניידים לעובדי היחידה, ולו באופן מדורג, בשל אופי העבודה, והעובדה שהם לא עובדים במקום פיזי אחד.
- ג. לכתוב הוראות עבודה הנוגעות לפעילות היחידה ותהליכי העבודה, זאת בשיתוף עם האגפים השונים להם יש ממשקי עבודה עם היחידה (בתי הספר, מנהל החינוך, השירות הפסיכולוגי, מחלקת קליטת עלייה, מחלקת הנוער בתפ"ס וכד'), במיוחד לאור מורכבות המקרים המטופלים, והעומס הגדול הקיים בכלל היחידות המטפלות בנוער. חשוב לעצב תהליך עבודה אשר ישלב את כלל הגורמים בעירייה אשר נחשפים לנוער בעיר, ויכולים לסייע באיתור נוער בסיכון, ויבחן את הצרכים של היחידות השונות, כך שיחידת רונין תוכל לתת מענה נכון לצרכים אלו.
- חשוב לכלול בהוראות העבודה התייחסות לנושאים הבאים:
- הגדרת כללי המרחב הבטוח (הנחיות מניעת העסקת עברייני מין, ודרישות ביטוחיות שונות) במסגרות השונות המנוהלות על ידי היחידה.
 - ניהול נוכחות במסגרות השונות.
 - הגדרת הדיווחים והבקורות אותם יש לבצע אחר עבודת העמותות, הן בנושאים טיפוליים והן בנושאים כספיים.
- ד. להגדיר את המטרות, ארוכות הטווח, של יחידת רונין ולהציב למטרות אלו יעדים מדידים, אשר יכללו את כל היבטי הטיפול בנוער בסיכון, תוך התייחסות למספר הנערים והנערות המטופלים ביחידה, אבני הדרך בתהליכים, לוחות זמנים, ממשקים ושיתופי פעולה עם יחידות מחוץ למחלקה, מדדים להצלחה וכן מקורות תקציביים לפעילויות.
- ה. לערוך באמצעות חשבת האגף ניתוח מהותי של ההוצאות בתחום הנוער בסיכון, והתאמתן לסעיפים התקציביים, זאת בנוסף על בחינת שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה מסך ההוצאות (ראה ניתוח תקציבי של היחידה בפרק א', סעיף 6.3).
- ו. להגדיר את עובדות הזכאות כחלק מעובדי האגף, ולאפשר למנהלת האגף לבחון את סוגיית ההתייעלות של עבודתן ואת אופן חלוקת המטלות של עובדות הזכאות בכל אחת ממחלקות האגף.
- ז. לשקף את דרכי העבודה של העו"ס המקשר, על ידי בניית תרשים זרימה למנהלות בתי הספר, אשר מפשט את את התהליך בהתאם לתרחישים נפוצים, במטרה להעניק טיפול הוליסטי ושלם, ומסגרת המתאימה ביותר לנער ו/או לנערה.

- ח. לקיים פגישות יזומות בין העו"ס המקשר למנהלים במוסדות החינוך ובמחלקות הרלוונטיות, לפחות אחת לחודש, על מנת לדון במקרים מורכבים של תלמידים בסיכון, בתהליכי העבודה ובהתקדמות התהליכים אותם מלווה היחידה בבתי הספר. כמו כן, לשקול את הימצאות העו"ס המקשר בבית הספר לפחות אחת לשבועיים. באופן זה תעלה מודעות מנהלי בתי הספר, באשר לתפקידה של היחידה בטיפול בנוער.
- ט. לבחון את האפשרות להטמיע מערכת ממוחשבת לניהול המטופלים ברווחה, אשר תאפשר תיעוד, מעקב ובקרה אחר הטיפול בנער ובנערה מרגע הגעתם ליחידה, על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים, ובזמן אמת. נדגיש, כי לרוב מערכות אלו כוללות מחוללי דוחות, המקלים על ניהול מערכת של המטופלים והתכניות הקיימות ביחידה.
- י. לחזק את שיתוף הפעולה עם מדריכי המוגנות בבתי הספר, אותם יחידת רונין לא מלווה, ועם המגדלורים הפועלים בעיר, שכן הם לא מנוהלים על ידי גופים טיפוליים או אנשי טיפול, ולכן חשוב, במסגרת פעילותם, לחזק הקשר עם היחידה.
- יא. להגדיר את האחראי באגף לשירותים חברתיים למעקב אחר הדיווחים והאישורים הנדרשים על פי ההסכמים שנחתמו עם העמותות השונות. הביקורת מדגישה, כי נכון שהגורם האחראי יהיה ברמת האגף ולא ברמת מנהלי המחלקות השונות.
- יב. לנסח הצהרה עבור עובדי העמותות הרלוונטיות, כי הם מודעים לכך שהוראות חוק העבודה בחירום חלות גם עליהם, וכי יש להם תפקיד מוגדר בחירום, ולוודא החתמתם על הצהרה זו.
- יג. לבחון דרכים לשיפור שירותי התחזוקה במבנים המשמשים את האגף לשירותים חברתיים, כגון "בית עלמה", כך שמנהלי התוכניות יקבלו שירות יעיל ומהיר, ככל שניתן.
- יד. להגדיר יעדי הצלחה מדידים לתכנית "עלמה", כגון: התמדה בשנת הלימודים העוקבת, סיום 10/12 שנות לימוד, גיוס לצה"ל וכד', על מנת לבחון את הצלחת התכנית לטווח ארוך. כמו כן, לבחון את עמידתן של הנערות במדדים שנקבעו לאורך השנים וללמוד מכך על עתיד התכנית, שינויים שיש לעשות בה ו/או הרחבתה.
- טו. לפעול לקידום תכנית השיפוצים הקיימת למבנה בו מתקיים פרויקט "עלמה".
- טז. להקפיד, כי הארכת תקופת הסכמים תיעשה בטרם מסתיימת תקופת ההתקשרות המקורית.
- יז. לערוך בקרה מדוקדקת אחר קבלת אישורי המשטרה מכלל עובדי העמותות, בהתאם לחוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א-2001, כמו כן, יש לוודא, כי העובדים מחדשים את האישור אחת לשנה.
- יח. להגדיר יעדי הצלחה מדידים לתכנית "נוח"ם, כגון: התמדה במסגרת המוצעת, גיוס ההורים וקבלת הסכמתם, גיוס לצה"ל וכד'.

פרק א' - מבנה היחידה

1. כללי

1.1. יחידת רונין היא מחלקה באגף לשירותים חברתיים, השייכת לחטיבת קהילה.

1.2. היחידה מלווה 767 נוער וצעירים, על פי התפלגות הגילאים הבאה:

גילאים	נערים	נערות	סך הכל
13-18	202	166	368
18-23	230	169	399
סך הכל	432	335	767

1.3. מנתוני הטבלה ניתן לראות, כי מרבית בני הנוער והצעירים אותם מלווה היחידה, הם גברים. כמו כן, 48% ממקבלי השירות ביחידה הם בני 13-18, מתוכם 55% הם גברים. ניתן לראות, כי בקרב הנערות, ההתפלגות בין הגילאים היא שווה.

1.4. להלן פירוט התכניות המופעלות על ידי היחידה:

1.4.1. טיפול פרטני- טיפול אישי, הכולל חיזור אחר הנערים והנערות, טיפול

תהליכי, התערבות מול ההורים (במידת הצורך) וטיפול באמצעות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

1.4.2. טיפול קבוצתי- קבוצות טיפוליות במסגרתן מקנים לנוער מיומנויות

חברתיות, טיפול בבעיות תקשורת באמצעות התערבות קבוצתית, תוך שימוש בפוטנציאל השינוי של קבוצת השווים. הקבוצות מונחות על ידי עו"ס מהיחידה ומדריך מקצועי באחד מהתחומים הבאים: הגלישה, הצלילה, הבישול, הצילום, אילוף הכלבים, רכיבה על סוסים, טיפול באמצעות בעלי חיים ועוד.

1.4.3. דירת מעבר- מענה משותף לנערות תושבות בת ים וחולון. הדירה מהווה

מסגרת מגורים זמנית לצעירות בוגרות, במטרה להקנות להן כישורי חיים ומתן כלים לחיים עצמאיים. הדירה ממוקמת בחולון, ומתגוררות בה 6 נערות בגילאי 17-24, ביחד עם מדריכה, אשר אינן יכולות להתגורר בבית הוריהן. הדירה מהווה סביבה טיפולית בה לומדות הצעירות להתמודד עם בעיות בינאישיות כלכליות וחברתיות.

1.4.4. מעטפת- תכנית בוטיק המיועדת ל- 5 נערות במצבי סיכון, שמטרתה למנוע

את הוצאתן מחוץ לקהילה. התכנית נשענת על שיתוף פעולה של כל הגורמים המטפלים בנערה ובמשפחתה. ההתערבות מתבצעת בבית הנערה, והתכנית שנבנית ייחודית לכל אחת, על בסיס הצרכים של הנערה ומשפחתה.

- 1.4.5. בית הדס - בית חם לנערות בסיכון המשמש מסגרת טיפולית העשרתית חברתית. מטרת הבית לספק לנערות תחושת שייכות, וכן חלופה לשעות הפנאי של הנערות. בית הדס נותן מענה ל- 30 נערות, בשתי קבוצות, כל קבוצה מגיעה לבית פעמיים בשבוע. הביקורת מציינת, כי 9 נערות המטופלות במסגרת בית הדס, מטופלות גם באופן פרטני.
- 1.4.6. "עלמה" - מסגרת טיפולית חינוכית ייחודית בקהילה עבור 10 נערות במצוקה. החל משנת הלימודים תשפ"ב התקבל אישור ממשרד הרווחה להרחיב את השירות ל- 12 נערות, המתקשות לתפקד בבתי הספר בחינוך הפורמאלי. התכנית מספקת מענה לימודי במסגרת תכנית היל"ה, ומענה טיפולי רב מימדי תוך התייחסות פרטנית ליכולות ולצרכים הייחודיים של כל אחת מהן. בנוסף, שיפור וחיזוק הדימוי העצמי של הנערה, ושיפור הכישורים החברתיים שלה. אחת ממטרות התכנית היא שילוב מחדש של הנערות במסגרות החינוך הפורמאליות לאחר כשנה. הביקורת מציינת, כי נערה אחת, המטופלת במסגרת "עלמה", מטופלת גם באופן פרטני.
- 1.4.7. תכנית היל"ה (השלמת יסוד ולימודי השכלה) - מסגרת חינוכית ייחודית מוכרת, הפועלת לחינוך והשלמת השכלה של בני נוער שנשרו ממסגרות החינוך הפורמאליות. התכנית מכוונת ליישום חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, עד לסיום 12 שנות לימוד ותעודת בגרות, והלימודים בה הם בקבוצות קטנות, וכוללים מעטפת טיפולית וחברתית. רונין מהווה "יחידה לקידום נוער" בעיר, ולכן תכנית זו מופעלת ביחידה.
- 1.4.8. יתד - תכנית לאומית בין משרדית ובין מגזרית, לקידום צעירים וצעירות השרויים במצבי חיים מורכבים, במטרה לסייע להם לממש את זכויותיהם בסיפוק צרכים, פיתוח אישי ושילוב מתאים ונכון עבורם בחברה ובקהילה.
- 1.4.9. מט"ל הבית בגליל - מרכז טיפולי המהווה בית חם ל- 15 נערים הנמצאים בקצה הרצף הסיכוני, במטרה למנוע שוטטות. החלופה המוצעת הינה פעילות קבוצתית ומענה פרטני על פי הצורך. הביקורת מציינת, כי 9 נערים המטופלים במסגרת הבית בגליל, מטופלים גם באופן פרטני.
- 1.4.10. עו"ס להט"ב - מתן מענה פרטני לנוער וצעירים להט"בים החל מהתלבטויות הקשורות לזהות המינית שלהם, וכלה בעזרה בתהליך ה- "יציאה מהארון".
- 1.4.11. נוח"ם (נוער חרדי מנותק) - התכנית מיועדת לנוער וצעירים בסיכון מהמגזר החרדי. התכנית עוסקת באיתור הנוער, ומתן מענה קבוצתי ופרטני.
- 1.4.12. ניצוץ - התכנית מלווה בני נוער, הזקוקים לכך, בתהליך הגיוס לצה"ל ו/או השירות הלאומי. התמיכה מתקיימת לאורך השירות ולקראת השחרור, וכוללת ליווי אישי וייחודי של צוות התכנית.

1.4.13. אפיקים, מרחב תעסוקה- הכנה לשרידות נוער בעולם התעסוקה. התכנית מסייעת לצעירים וצעירות להשתלב באופן מיטבי בשוק העבודה, ומיועדת לנוער בגילאי 18 ומעלה. התכנית כוללת סדנאות הקשורות בעולם העבודה ומשלבת אימון אישי.

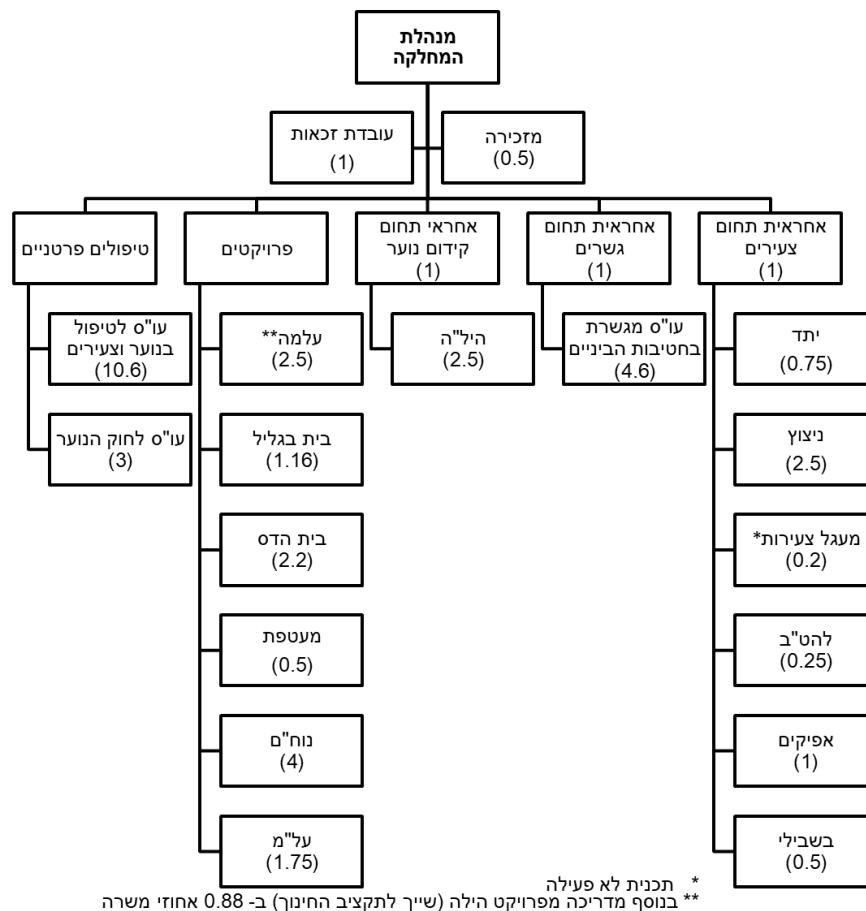
1.4.14. בשבילי- תכנית המעניקה ליווי, הדרכה והכוונה לצעירים בנושאים הקשורים בתעסוקה, השכלה, התנהלות כלכלית, מעורבות חברתית, פנאי ודיור.

1.4.15. איתור והכוון- תכנית המתמקדת באיתור ובמתן ליווי אישי לצעירים ולצעירות במצבי סיכון ומצוקה, המנותקים ממסגרות. התמיכה במסגרת התכנית הינה בתחומי חיים שונים, תוך דגש על בניית אופק תעסוקתי והכנה לעולם העבודה ותהליכי מיצוי זכויות.

2. מבנה ארגוני

2.1. הפעילות והמשימות של היחידה מבוצעות על ידי עובדי העירייה, עובדי העמותה לקידום החינוך ת"א יפו ועובדי עמותת ש.ק.ל בת ים.

2.2. להלן תרשים ארגוני המתאר את שיבוץ העובדים לכלל הפעילויות של היחידה:



* תכנית לא פעילה
 ** בנוסף מדריכה מפרויקט הילה (שייך לתקציב החינוך) ב- 0.88 אחוזי משרה

2.3. מתוך כלל העובדים ביחידה, 3.41 תקנים מאויישים על ידי העמותה לקידום החינוך, ו- 4 תקנים מאויישים על ידי עמותת ש.ק.ל (פרויקט נוח"ם- נוער חרדי מנותק).

2.4. תפקידי ניהול ביחידה

- 2.4.1. בשל הביזור הקיים בפעילות היחידה, מנהלת היחידה חילקה את ניהול הפעילויות בין 3 עובדים סוציאליים בכירים.
- 2.4.2. הביקורת מצאה, כי אין במחלקת תקני ניהול המאפשרים תגמול לאותם מנהלי תחום, והם עושים זאת בנוסף לעבודתם כעו"ס, וללא תגמול נוסף.
- 2.4.3. מנהלת האגף הדגישה, כי אין אפשרות לנהל יחידה של כ-35 עובדים ללא הגדרת מנהלי ביניים, וסמנכ"לית חטיבת קהילה הוסיפה, כי בהתאם ליכולת הכלכלית של העירייה לממן את דרגי ניהול הביניים ביחידה, יש לשקול זאת בחיוב.

2.5. תקנים לא מאויישים

- 2.5.1. התקן של מזכירת היחידה, אשר עומד על 50% משרה לא אוייש מחודש מרץ 2021. לאחרונה פורסם מכרז לאיושו, וגויסה עובדת שהחלה את עבודתה ב- 01/07/2021.
- 2.5.2. בנוסף לכך, לדברי מנהלת היחידה, באופן תמידי יש מספר תקנים שאינם מאויישים. להלן פירוט התקנים הלא מאויישים, נכון למועד הביקורת:
- א. עו"ס בהיקף משרה של 100%. מנהלת היחידה מקווה שבקרוב תאוייש המשרה. לדבריה פורסם מכרז, והיא הצליחה לאתר מועמדת ראוייה.
- ב. עו"ס בהיקף משרה של 75% לתכנית יתד. העובדת נמצאת בחופשת לידה, ולא נמצא לה מחליף.
- ג. עובד מלווה בהיקף משרה של 75%. המשרה לא מאויישת כ- 9 חודשים, ולדברי מנהלת היחידה בימים אלו אושרה הזמנת העובד, והיא תוכל להתחיל בתהליך הקליטה.
- 2.5.3. מנהלת היחידה ציינה, כי קיים קושי רב לגייס עובדים, שכן תהליך הזמנת העובד אורך זמן רב, וגורם לא פעם לאיבוד כוח אדם פוטנציאלי. עם זאת, לדברי מנהלת היחידה, תהליך הזמנת העובד שופר לאחרונה, באמצעות מיחשובו. כיום מנהלת היחידה מקבלת מענה מהיר יותר בכל הקשור לגיוס כוח אדם.

2.6. היקף משרה

- 2.7. הביקורת בחנה את היקף העבודה הקיים ביחידה, וחלוקתו בין העובדים. להלן פירוט הממצאים:
- 2.7.1. **עובדת הזכאות** - אחראית על הטיפול המנהלי בטפסים השונים האמורים להיכלל בתיק המטופל, וכן על בדיקת זכאות בכל בקשה לסיוע חומרי בהתאם למפורט בהגדרת התפקיד בתע"ס.

התקן של היחידה עבור עובדת זכאות עומד על 100% משרה. בפועל יש לעובדת הזכאות משימות שאינן קשורות לניהול הזכאות של המטופלים במחלקה, והיא מנהלת טיפול בזכאות של 5 עו"ס נוספים מצוות מרכז וצוות דרום, למרות שגוייסו עובדות זכאות חדשות לצוותים אלו.

מנהלת האגף ציינה, כי היא מעוניינת לבחון את העומסים הקיימים על עובדות הזכאות, אולם היות ומנהלת יחידת הזכאות, המשמשת חשבת האגף, כפופה לגזבר העירייה, כל היחידה הפכה להיות יחידה תחת הגזברות. כפועל יוצא מכך, יחידת הזכאות כיום מכוונת לטיפול בהיבטים הכספיים, גם אם הם על חשבון סוגיות בהיבטי זכאות, זאת בניגוד להנחיות והגדרות התפקיד בתע"ס.

בתדריך לעבודת עובדי מינהל זכאות שהפיק משרד הרווחה והביטחון החברתי נקבע, כי עובדי הזכאות הם חלק מהחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, במטרה לייעל את עבודת היחידה ולשפר את מתן השירות לתושב.

הביקורת ממליצה להגדיר את עובדות הזכאות כחלק מעובדי האגף, ולאפשר למנהלת האגף לבחון את סוגיית ההתייעלות של עבודתן ואת אופן חלוקת המטלות של עובדות הזכאות בכל אחת ממחלקות האגף.

2.7.2. **מזכירת היחידה** - התקן של היחידה עבור מזכירה עומד על 50% משרה. בפועל היקף העבודה גדול יותר, מבחינת השירותים אותם מעניקה היחידה, מספר העובדים להם מסייעת המזכירה, ומספר התושבים הפונים לקבלת השירותים הניתנים על ידי היחידה.

3. מבנה פיזי

3.1. מבנה היחידה כולל חדרי טיפול לקיום פגישות, וחלל מרכזי בו שוהים העובדים הסוציאליים, ללא אפשרות לקיים שיח פרטי עם בני הנוער והוריהם.

3.2. בחלל המרכזי ממוקמות כ- 17 עמדות מחשב, המשרתות 24 עו"ס. בנוסף לכך, 6 עו"סים של תכנית "גשרים" מגיעים ליחידה כאשר בתי הספר לא פועלים, וכאשר יש צורך בעבודה משרדית. בנוסף, עו"סים שאינם עובדים במשרדי היחידה, מגיעים אליה על מנת לעדכן נתונים, שכן אין להם גישה מרחוק למערכות הממוחשבות (לדוגמא, עדכון הועדות של מטופלים לתכניות הקיימות היחידה).

3.3. לאחרונה, 7 עו"סים המטפלים בצעירים מעל גיל 18 עברו למבנה ברחוב ויצמן 5, המשמש בחלק מהזמן גם כמרכז קשר. בעקבות המעבר העומס פחת במקצת, אולם עדיין הרעש בחלל גדול, ואינו מתאים לאופי העבודה. בנוסף, אין מקומות אחסון נגישים.

3.4. הביקורת ממליצה להתאים את החלל המרכזי, כך שלעובדי היחידה יהיה אזור בו ניתן יהיה לעבוד בפרטיות. יש להגדיר לכול עובד את אזור העבודה שלו, ולדאוג למצב בו יוכל לנעול מסמכים סודיים (ארון אישי לכל עו"ס). לחילופין, יש ליצור חללים פרטיים ולהשתמש בהם לסירוגין.

3.5. כמו כן, בשל אופי העבודה, והעובדה שהעו"סים לא עובדים במקום פיזי אחד, הביקורת ממליצה לרכוש עבור עובדי היחידה, באופן מדורג ובהתאם ליכולת הכספית של העירייה, מחשבים ניידים. מנהלת היחידה ציינה, כי היחידה קיבלה 4 מחשבים ניידים, ובמהלך שנת 2022 היא תבחן אם קיים צורך במחשבים נוספים.

4. הוראות עבודה

4.1. הביקורת מצאה, כי לא קיימות הוראות עבודה הנוגעות לניהול היחידה, לממשקי העבודה עם יחידות העירייה וכן לתהליכי העבודה, הבקרה והפיקוח של היחידה עם עמותות וגורמים חיצוניים נוספים.

4.2. הביקורת ממליצה, כי כתיבת הנהלים ליחידה תיעשה בשיתוף עם האגפים השונים להם יש ממשקי עבודה עם היחידה (חינוך, שירות פסיכולוגי, תפ"ס, משפטית ועוד).

4.3. הביקורת סבורה, כי יש לכלול בנהלים התייחסות לנושאים הבאים:

4.3.1. בטיחות וביטחון במסגרות השונות המנוהלות על ידי היחידה.

4.3.2. ניהול נוכחות במסגרות השונות.

4.3.3. דיווחים ובקורות שיש לבצע אחר עבודת העמותות, הן בנושאים טיפוליים והן בנושאים כספיים.

5. חזון ותכנית עבודה

5.1. פעילות היחידה מבוססת על תקציבי משרד הרווחה, ואמורה להגור ממדיניות עירונית לגבי הטיפול בנוער במצוקה. מדיניות זו אמורה לקבוע את סדרי העדיפויות באשר לכלל ההיבטים הטיפוליים בנוער.

5.2. תכנית העבודה השנתית לפעילות האגף לשירותים חברתיים אמורה להיגזר ממדיניות הנהלת העיר, ולהוות כלי המאפשר ניהול תהליכי עבודה באופן יעיל, הצבת יעדים ויכולת בקרה להשגת היעדים. תכנית העבודה אמורה להיות רב מערכתית, מתוך תפיסה שהטיפול בנוער בסיכון אמור להיות הוליסטי, ולכלול את כלל היחידות הארגוניות המטפלות בנוער, בין היתר שירות פסיכולוגי, קב"סים, מחלקת הנוער, ובתי הספר.

5.3. הביקורת מצאה, כי אין תוכניות עבודה רב שנתיות הכוללות התחדשות והתאמה לצרכים משתנים, אבני דרך ומשימות מפתח אותן יש לבצע.

5.4. הביקורת מצאה, כי למרות שאין מדיניות כתובה, מוסדרת ומאושרת על ידי הנהלת העיר, קיימים תוכניות ופרוייקטים המהווים את תכנית העבודה השנתית, המבוססים בעיקר על פעילות בשנים הקודמות, חזון של מנהלת היחידה ואישור תקציבי לפעולות.

5.5. הביקורת מדגישה את החשיבות הרבה לכתובת תכנית עבודה שנתית, הגדרת יעדים ומדידתם. באופן זה תוכל מנהלת היחידה לבצע בקרה אחר ישום התכניות, ולקבל אינדיקציה נוספת על הביצועים של עובדי היחידה ועל העומסים הקיימים, בהשוואה לתכנון, וכן אפשרות לערוך שינויים בזמן אמת על מנת לעמוד ביעדים שהוגדרו.

5.6. הביקורת סבורה כי בראש ובראשונה, יש להגדיר חזון ולו להציב יעדים, אשר יכללו את כל היבטי הטיפול בנוער בסיכון, תוך התייחסות למספר הנערים והנערות המטופלים ביחידה, אבני הדרך בתהליכים, לוחות זמנים, ממשקים ושיתופי פעולה עם יחידות מחוץ למחלקה, מדדים להצלחה וכן מקורות תקציביים לפעילויות.

6. תקציב האגף

6.1. תקציב הוא כלי ניהולי המשמש את מנהלת היחידה לצורך תכנון, תיאום ושליטה על ביצוע פעולות. התקציב מהווה את הבסיס לפעילות השנתית של היחידה, ועמידה בו מגדילה את הסיכוי להצלחה.

6.2. תקציב האגף מבוסס על הכנסות העירייה ממשד הרווחה. הכנסות אלו מורכבות משני סוגים עיקריים:

6.2.1. הועדות- הכנסה המועברת ממשד הרווחה על בסיס מספר המטופלים המקבלים שירות. לכל אחת מהתכניות המבוססות על הועדות קיים תעריף חודשי קבוע, אותו מקבלת העירייה עבור כל אחד מהמטופלים המאושרים על ידי המשד להשתתף בתכנית.

6.2.2. פעילות- הכנסה המועברת ממשד הרווחה על בסיס פעילויות ושירותים עבור המטופלים, לדוגמא טיפולי שיניים. משד הרווחה מגדיר פעילויות ושירותים המותאמים לתכניות השונות, עבורן הוא מעביר החזר לעירייה, לאחר ביצוע הפעילות או מתן השירות.

6.3. מגמות בבניית התקציב

6.3.1. בניית התקציב הוא תהליך חשוב המתרגם את הפעילויות במחלקה למשמעויות הכלכליות שלהן. תקציב רונין מבוסס על הפעילויות והפרוייקטים השונים אותם מוציאה היחידה אל הפועל.

6.3.2. להלן טבלה המפרטת את תקציב רונין בשנים 2018-2020 בהשוואה להקצבה ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים:

2020		2019		2018		סעיף
הקצבת המשרד	תקציב עירוני	הקצבת המשרד	תקציב עירוני	הקצבת המשרד	תקציב עירוני	
0	0	0	0	0	30,000	הפעלת נוער אתיופי
298,062	304,000	168,836	440,000	439,617	194,000	נוער וצעירים חוץ ביתי (דירת מעבר)
462,807	834,000	386,613	832,000	379,605	782,000	טיפול בנוער וצעירים (נערים במצוקה, מט"ל, על"ם)
573,026	741,000	31,187	587,000	477,741	586,000	נוער חרדי מנותק (נוח"מ, מט"ל)
12,004	57,000	47,905	100,000	46,364	46,000	נערות במצוקה
0	0	0	5,000	0	72,000	פרויקט וינגייט
0	0	0	0	0	22,000	בית נועם
307,151	312,000	310,935	320,000	320,058	349,000	בית חם לנוערות (בית הדס)
589,083	646,000	646,173	651,000	629,936	651,000	תכנית קהילתית עדי (עלמה, מעטפת, הדס)
0	0	0	214,000	0	214,000	מרכז טיפולי לנוער
890,776	831,820	500,297	315,000	16,188	500,000	יתד- תכנית לאומית לנוער וצעירים (אפיקים, איתור והכוונה, בשבילי ניצוץ)
3,132,909	3,725,820	2,091,946	3,464,000	2,309,509	3,446,000	סך הכל

6.3.3. מנתוני הטבלה עולה, כי הקצבת משרד הרווחה והשירותים החברתיים לפעילות האגף נמצאת במגמת עלייה. בין השנים 2018 ל- 2020 עלתה ההקצבה ב- 823.4 אלפי ש"ח, המהווים כ- 35% מהתקציב.

6.3.4. עוד ניתן לראות, כי אין הלימה בין התקציב העירוני לתקצוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים וניכר, כי אין ניתוח של נתוני התקציב העירוני בהשוואה לכספים המתקבלים בפועל ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

6.4. בקרה אחר ניצול תקציבי

6.4.1. על מנת לבחון את הבקרה אחר הניתוח התקציבי, הביקורת בחנה את תקצוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים עבור יחידת רונין בהשוואה להוצאות בפועל בשנים 2018, 2019 ו- 2020.

רישוי עסקים-חטיבת שפ"ע ותפעול

להלן טבלה המפרטת את הניתוח התקציבי של יחידת רונין בשנים 2018-2020 :

שנה	2020						2019						2018					
	ביצוע %	הפרש	ביצוע	תקציב	ביצוע %	הפרש	ביצוע	תקציב	ביצוע %	הפרש	ביצוע	תקציב	ביצוע %	הפרש	ביצוע	תקציב		
סעיף																		
נוער וצעירים חוץ ביתי	4.58%	13,233	302,295	289,062	22.94%	38,728	207,564	168,836	-17.40%	-76,483	363,134	439,617						
טיפול בנוער וצעירים	-23.53%	-108,887	353,920	462,807	101.14%	391,025	777,638	386,613	65.47%	248,544	628,149	379,605						
נוער חרדי מנותק	-4.14%	-23,749	549,277	573,026	2.30%	716	31,903	31,187	5.96%	28,487	506,228	477,741						
נערות במצוקה	76.27%	9,155	21,159	12,004	9.87%	4,730	52,635	47,905	2.34%	1,083	47,447	46,364						
בית חם לנערות (הדס)	-8.33%	-25,595	281,556	307,151	-1.94%	-6,019	304,916	310,935	-24.92%	-79,767	240,291	320,058						
תכנית קהילתית עדי	-11.96%	-70,443	518,643	589,086	-19.74%	-127,537	518,636	646,173	-16.95%	-106,785	523,151	629,936						
יתד-תכנית לאומית לנוער וצעירים	-8.71%	-77,582	813,194	890,776	-10.79%	-53,996	446,301	500,297	-100.00%	-16,188	--	16,188						
סך הכל	-9.09%	-283,868	2,840,044	3,123,912	11.84%	247,647	2,339,593	2,091,946	-0.05%	-1,109	2,308,400	2,309,509						

6.4.2. מנתוני הטבלה עולה, כי קיימים סעיפים תקציביים בהם הניצול התקציבי היה נמוך. בשנת 2018 היחידה ניצלה רק 68% מהתקציב, בשנת 2019 נוצלו רק 51% מהתקציב, ובשנת 2020 שיעור הניצול עמד על 76% בלבד.

6.4.3. המשמעות של אי ניצול תקציב היחידה היא שהיקף השירותים, היה מצומצם מההיקף אותו ניתן היה להעניק לנוער.

6.4.4. להלן פירוט הסעיפים בהם היו פערים משמעותיים:

א. **טיפול בנוער אתיופי** - בשנת 2018 היה סעיף תקציבי יעודי לנושא בסך 30,000 לא נוצל ובשנים העוקבות נמחק. מנהלת היחידה ציינה, כי התכנית בוטלה על ידי המשרד הרווחה והשירותים חברתיים.

ב. **נוער וצעירים חוץ ביתי** - תקציב המיועד לדירת המעבר לנערות, הממוקמת בחולון. בשנת 2018 תקצוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים עבור הפעילות בדירה היה גבוה ב- 76,483 ש"ח מההוצאה בפועל, הפרש של 17%.

בשנת 2019 תקצוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים עבור הפעילות בדירה היה גבוה ב- 38,728 ש"ח מההוצאה בפועל, הפרש של 23%.

משיחה עם חשבת האגף עולה, כי לרוב החל מחודש אוקטובר היא לא מאשרת פעולות חדשות, שכן אין ודאות שהכספים יועברו במהלך השנה הקלנדרית, ולכן נוצר מצב בו למרות שיש תקציב לפעולות, אך אין אישור להוציאן אל הפועל.

ג. **טיפול בנוער וצעירים** - בשנת 2018 הביקורת מצאה, כי אין התאמה בין תקצוב משרד הרווחה והשירותים החברתיים וההוצאה בפועל, והעירייה, לכאורה ניצלה 248,544 ש"ח מעל תקצוב המשרד. גם בשנת 2019 הוצאות העירייה היו גבוהות ב- 391,025 ש"ח מתקצוב המשרד. לא התקבלו הסברים לפער.

נוער חרדי מנותק - בשנת 2018 שיעור הניצול התקציבי עמד על 105%, והיה עודף תקציבי של כ- 28 אלפי ש"ח. בשנת 2020 שיעור הניצול התקציבי עמד על 95%, ונותרה יתרה תקציבית של כ- 24 אלפי ש"ח. הסיבה לאי ניצול התקציב דומה לטיפול בנוער וצעירים, לפיו נוצר מצב בו למרות שיש תקציב לפעולות, אין אישור להוציאן אל הפועל. מנהלת היחידה ציינה, כי בשנת 2020 לקח זמן להניע את הפעילות לאחר הזכייה של עמותת ש.ק.ל בת ים במכרז, ובשל מגיפת הקורונה בוטלו מהפעילויות שתוכננו.

בשנת 2019 הסתיים המכרז והפעילות של הפרוייקט הוקפאה. לכן, היקף הפעילות הסתכם בכ- 32,000 ש"ח.

ד. **פרוייקט וינגייט** - מנהלת היחידה ציינה, כי הפרוייקט לא יצא אל הפועל ובוטל ברמה ארצית.

ה. **תכנית קהילתית עדי** - מידי שנה שיעור הניצול התקציבי בסעיף זה עומד על כ- 80% בלבד. המשמעות היא שמידי שנה לא מנוצלים בין 70-130 אלפי שקלים בפעילויות. טרם קיבלנו הסבר ממנהלת היחידה.

6.4.5. הביקורת מדגישה, כי מנהלת היחידה לא יכולה לתת הסברים לגבי שיעור הניצול התקציבי הנמוך במרבית סעיפי התקציב. הביקורת סבורה, כי יש לנתח את הגורמים לכך, ולפעול על מנת שניתן יהיה לנצל את מלוא התקציב, וזאת לרווחת הנערים והנערות בעיר.

6.4.6. כיום, אין גורם שיכול להסביר את מהות הניצול התקציבי. חשבת האגף לא עורכת ניתוח מהותי של ההוצאות והתאמתן לסעיפים התקציביים, אלא בוחנת את שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה מסך הוצאות האגף.

פרק ב' - איתור נוער בסיכון

1. כללי

1.1. אחת ממטלות היסוד של יחידת רונין היא איתור נוער בסיכון, והבאתו להיעזר באחד או יותר משירותי היחידה, למען רווחתו.

1.2. על מנת לבצע מטלה זו בהצלחה יש להגדיר בבירור מיהו נער בסיכון, למצוא את הדרכים להביא בפניו את שירותי הרווחה, ולרתום אותו לקחת חלק בהם.

2. הגדרת "נער בסיכון"

2.1. התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, שהחלה לפעול בשנת 2007, מגדירה ילדים ובני נוער בסיכון כילדים ובני נוער "החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, ושכתוצאה ממצבים אלו נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם בשבעה תחומי חיים":

2.1.1. קיום פיזי, בריאות והתפתחות - ילדים ובני נוער שיש חשש שאינם מקבלים טיפול פיזי מתאים או שיש חשד שהתפתחותם הפיזית או הקוגניטיבית אינה תקינה.

2.1.2. השתייכות למשפחה - ילדים ובני נוער הסובלים מהשגחה לא מתאימה, לרבות בעיות קשות בקשר בינם לבין הוריהם, התמודדות עם התנהגותם והצבת גבולות. כמו כן, ילדים ובני נוער שלפחות אחד מהוריהם סובל ממוגבלות נפשית או שכלית, התמכרויות, עוסק בעבריינות או מאופיין בחוסר נורמטיביות.

2.1.3. למידה ורכישת מיומנות - ילדים ובני נוער שנמצאים במסגרות חינוכיות, אך תפקודם במסגרת לקוי ביותר, והם אינם מגלים מעורבות בלמידה, מפריעים יותר מהמקובל, אינם מקבלים סמכות והישגיהם הלימודיים נמוכים משמעותית מהמצופה לגילם.

2.1.4. רווחה ובריאות רגשית - ילדים ובני נוער המפגינים התנהגויות המעידות על קשיים רגשיים.

2.1.5. השתייכות והשתלבות חברתית - ילדים ובני נוער המתקשים בהסתגלות וביצירת קשר עם אחרים ו/או מפגינים התנהגויות תוקפניות.

2.1.6. הגנה מפני אחרים - ילדים ובני נוער החשופים להתנהגויות מסכנות במשפחה, כמו כן, קיים חשד (או שידוע) שהם עוברים התעללות מינית/אונס/קורבנות למעשים מגונים במסגרת המשפחה או בסביבתם הקרובה.

2.1.7. הגנה מפני התנהגויות סיכון- ילדים ובני נוער המגלים סימנים של שימוש באלכוהול או בסמים, מפגינים התנהגות מינית לא תקינה או לא מתאימה לגילם.

3. קשר עם מוסדות חינוך

3.1. מוסדות החינוך הם, מטבע הדברים, הגורם הראשוני לזיהוי נוער בסיכון. קיימים מגוון ערוצים המרוכזים סביב הפעילות בבתי הספר, מתוך התפיסה, כי יש לאתר את בני הנוער ולהתחיל את הטיפול בהם כאשר הם עדיין מצויים במסגרות. להלן פירוט הערוצים השונים הפועלים לאיתור נוער בסיכון במסגרת בתי הספר:

3.1.1. יועצות בתי הספר בעלות ידע מקצועי וניסיון רב באיתור סממנים בבני הנוער, אשר עלולים להוביל לנשירה מבתי הספר ולהתנהגות מסוכנת.

3.1.2. פסיכולוג בית הספר מטעם השירות הפסיכולוגי, הפועל בחטיבות הביניים. בבתי הספר התיכונים השירות הפסיכולוגי מעניק טיפול הממומן על ידי העירייה, ונמצא בבתי הספר 3-5 שעות שבועיות בלבד.

3.1.3. קציני הביקור הסדיר במנהל החינוך עורכים מעקב אחר תלמידים אשר לא מגיעים ללימודים באופן סדיר. אחד התחומים אותו מקדמת מחלקת ביקור סדיר הוא הפעלת תכניות מנע לאיתור ומניעת נשירה.

3.1.4. עו"ס מקשר בחטיבות הביניים והתיכונים, מטעם יחידת רונין, פועל לאיתור בני נוער בסיכון ומציאת פתרונות מתאימים לכל אחד מהם. הביקורת מציינת, כי לכל אחד מחטיבות הביניים עו"ס מקשר.

3.2. שיתוף פעולה

3.2.1. על מנת לאתר נוער בסיכון מוקדם ככל שניתן ולשפר את פוטנציאל ההצלחה בטיפול, נדרש שיתוף פעולה בין כלל הגורמים הפועלים בבתי הספר. מנהלת היחידה מקיימת שגרות עבודה מול מנהל החינוך במטרה לחזק את שיתוף הפעולה ולשפרו.

3.2.2. מנהלת היחידה ציינה, כי מתוך שיתוף פעולה בין מנהל החינוך לאגף השירותים החברתיים עלה הצורך בתכנית "גשרים", במסגרתה משולב עובד טיפולי במרחב החינוכי, התכנית פועלת ב-7 חטיבות ביניים בעיר.

3.2.3. הנהלת בתי הספר

מנהלי בתי הספר, והצוות החינוכי נמצאים בסביבת התלמידים במהלך יום הלימודים, וחשופים להתנהגויות הסיכונים, ככל שהן קיימות. המערך הטיפולי בבית הספר כולל את היועצות, וכאשר למערך הפנימי אין את היכולת לתת מענה לתלמיד, נעשית פנייה לגורמים מחוץ לבית הספר. כאמור, לכל חטיבות הביניים והתיכונים משוייך עו"ס מקשר, איתו יכול הצוות החינוכי להתייעץ כאשר עולה הצורך.

העו"ס המקשר פועל עם הצוות החינוכי של בית הספר, במטרה לסייע באיתור נוער בסיכון, ומתן מענה טיפולי מתאים באופן יעיל. בנוסף, הוא נוכח בישיבות בינמקצועיות בבתי הספר, ונפגש על פי הצורך או הדרישה עם התלמידים ו/או עם הוריהם.

מנהלת בית הספר אורט מילטון איתה שוחחה הביקורת ציינה, כי הקשר הקיים עם המעטפת החינוכית בעירייה זמין בתדירות גבוהה יותר מאשר המעטפת הקיימת באגף לשרותים חברתיים. מנהלת היחידה מחזקת את התחושה ומציינת, כי תהליכי העבודה הקיימים בפועל אינם מביאים לידי ביטוי את שיתוף הפעולה הנחוץ עם יחידת רונין. קיימים מקרים רבים בהם לא נעשית פנייה לעו"ס המקשר, וכאשר נעשית פנייה, היא נעשית מאוחר, ומקשה על פוטנציאל הצלחת הטיפול. יתרה מכך, לעיתים מנהלת היחידה היא זו שמקבלת את הפניות במקום העו"ס המקשר.

הביקורת מצאה, כי קיים פער בין הציפיות של מנהלי בתי הספר מיחידת רונין ובין המענה של היחידה ופער בין המטרות של מנהלת בית הספר בטיפול בנוער בסיכון לבין המטרות והתפיסה הטיפולית של מנהלת היחידה.

הביקורת סבורה, שהדרך לגשר על הפער בציפיות הוא שיקוף של דרכי העבודה מול העו"ס המקשר. הביקורת ממליצה לבנות תרשים זרימה למנהלות בתי"ס המפשט את התהליך בהתאם לתרחישים נפוצים. מנהלת היחידה ציינה, כי בשנים האחרונות נעשה ניסיון אמיתי לשפר ולייעל את תהליכי העבודה מול מנהלות בתי הספר, והיא תפעל לרענן את נהלי העבודה בעקבות חילופי כוח אדם בצוותים החינוכיים.

בנוסף, הביקורת סבורה, כי על העו"ס המקשר לקיים פגישות יזומות עם מנהלים, לפחות אחת לחודש, על מנת לדון במקרים מורכבים של תלמידים בסיכון, בתהליכי העבודה ובהתקדמות התהליכים אותם מלווה היחידה בבתי הספר, ולשקול את הימצאות העו"ס המקשר בבית הספר לפחות אחת לשבועיים. באופן זה תעלה מודעות מנהלי בתי הספר, באשר לתפקידה של היחידה בטיפול בנוער.

3.2.4. מינהל החינוך

הקשר של מינהל החינוך עם בתי הספר מעלה לדיון את הצורך בטיפול בנוער בסיכון. על מנת לנסות ולתת מענה טיפולי הולם לאותם הנערים, אחת ל-2-3 שבועות נפגשת סגנית מנהל מינהל החינוך עם מנהלת היחידה על מנת לדון באופן פרטני בכל אחד מהנערים, לתאם את הטיפול הנחוץ או האפשרי בכל נקודת זמן, וכן בסוגיות שונות הקשורות בתחום הטיפול בנוער. לאחרונה, צורף לפגישות אלו האחראי על הקב"סים. במידת הצורך מתקיימות פגישות של מנהלת יחידת רונין וסגנית מנהל מינהל חינוך עם הורים, במטרה להציג בפניהם את האלטרנטיבות הטיפוליות המתאימות לילדיהם.

בנוסף, מנהלת יחידת רונין נוכחת בוועדות התמדה המתקיימות פעמיים בשנה, בהן נעשה דיון לגבי בני נוער הנמצאים בסכנת נשירה, וכן בוועדת היועצות לגבי נוער בסיכון, בהם דנים באלטרנטיבות הטיפוליות הקיימות לטיפול בנער.

ועדות ההיועצות הן פרסונליות, ונוכחים בהם ראש מנהל החינוך, סגניתו, מפקחת בית הספר, מפקחת היועצות, קב"ס, נציגות מהשירות הפסיכולוגי, צוות ביה"ס, הנער והוריו.

מדי שנה, לקראת חודש מאי, מעביר מנהל החינוך את שמות בני הנוער המיועדים לעבור ללימודים במרכז היל"ה, וכן רשימת נערות העתידות לעבור לטיפול במסגרת תכנית "עלמה".

דיון פרטני באשר לבני הנוער הלומדים במסגרות אלו נעשה לאורך שנת הלימודים במטרה למנוע את נשירתם ממסגרות אלו.

בנוסף, מחלקת ביקור סדיר מטפלת בתלמידים הנעדרים מבית הספר, ונותנת מענה חינוכי לתלמידים בסיכון, אך לא לסיכונים קיומיים שעלולים להתלוות לסיכון חינוכי. כאשר תלמיד נעדר מבית הספר, הנהלת בית הספר יוצרת קשר עם הקב"ס האחראי במטרה למצוא את הדרך להחזיר את התלמיד למסגרת הלימודית. מנהלת היחידה מציינת בחיוב את השינוי שנעשה לאחרונה במחלקת הביקור הסדיר ומדגישה, כי הקב"סים מהווים כיום עובדי קידום נוער.

הביקורת בחנה את תהליך העבודה הקיים במינהל החינוך ומצאה, כי מנהלת מחלקת ביקור סדיר אינה חלק מהדיונים, ולא תמיד מודעת למענה הניתן לתלמידים בהם מחלקת טיפול סדיר מטפלת.

הקשר של הקב"ס (קצין ביקור סדיר) הוא עם התלמיד, הוריו והנהלת בית הספר. במקרים בהם לקב"ס אין את הכלים להתמודד עם קשיי התלמיד, לרוב לא נעשית פנייה לעו"ס המקשר. אחד הקב"סים ציין, כי חסר לו הקשר עם העו"ס המקשר, במיוחד לפני הדיונים בוועדות התמדה, במטרה לדון בסוגיות שונות הקשורות לטיפול ההוליסטי בנוער שאינו נוכח באופן סדיר בבית ספר.

חלק מהעובדים הסוציאליים ברונין מדריכים סטודנטים לעבודה סוציאלית, וכחלק משיתוף הפעולה עם מנהל החינוך, שולבו הסטודנטים בבתי הספר, כחלק מהכשרתם, במטרה לתת מענה טיפולי לבני הנוער הזקוקים לכך.

3.2.5. שירות פסיכולוגי

השירות הפסיכולוגי, פועל ביחד עם בית הספר על מנת לאתר ולתת מענה טיפולי לנוער בבתי הספר, אולם לדברי מנהלת השירות הפסיכולוגי הישיבות המתקיימות בבית הספר הן בעיקר סביב מניעת נשירה.

השירות הפסיכולוגי פועל פעם בשבוע, במימון משרד החינוך, בכל חטיבות הביניים בעיר. העירייה הרחיבה את המענה גם לחטיבות העליונות, אך בהיקף מצומצם של 3-5 שעות שבועיות.

משרד החינוך מפעיל תכנית לאומית למניעה וטיפול באובדנות, ולדעת מנהלת השירות הפסיכולוגי זהו נדבך חשוב באיתור נוער בסיכון. פסיכולוגים ויועצות עוברים הכשרות בנושא ההתמודדות עם אמירות אובדניות, עריכת הערכה ראשונית לנערים/ות וכדו'. בנוסף, קיימת יחידה שמטפלת בפגיעות מיניות (וועדת אשלים), ונעשה דיון משותף של השירות הפסיכולוגי ויחידת רונין באשר להתאמת אופי הטיפול לנער או לנערה הנפגעים.

מנהלת השירות הפסיכולוגי מדגישה, את חשיבות שיתוף הפעולה עם יחידת רונין במיוחד לאור העובדה שבחטיבות העליונות אין תמיד מענה טיפולי של השירות הפסיכולוגי.

מנהלת יחידת רונין הדגישה, כי אחד מיעדי שנת 2022 הוא הידוק שיתוף הפעולה בין היחידה לשירות הפסיכולוגי, במטרה לדייק את חלוקת הטיפול בנערים/ות בין השירות הפסיכולוגי ליחידה. מנהלת היחידה ציינה, כי היא נפגשת עם מנהלת השירות הפסיכולוגי באופן שוטף, במטרה לחזק את שיתופי הפעולה.

הביקורת סבורה, כי יש להגדיר יעדי ביצוע מדידים, על מנת שניתן יהיה לבחון בעתיד את נכונות חלוקת הטיפול במקרים השונים, ולבחון, מידי תקופה, את הצורך בשיפור והתייעלות התהליכים.

3.2.6. החברה לתרבות פנאי וספורט

קיימים מיזמים המיועדים לבני נוער מנותקים, המכוונים לבני הנוער הלומדים בהיל"ה. קיים קשר רציף בין העובדים הסוציאליים בהיל"ה לרכז בחברה לתפוי"ס. כמו כן, ליחידת רונין קשר עם מנהלים ומדריכים בפרוייקט המגדלור, הקיים במספר מרכזים בעיר, במסגרתו מדריכים מתיעצים עם עו"ס לגבי הטיפול הדרוש בנערים הלוקחים חלק בפעילות המגדלורים והצורך בהפניית נוער לטיפול ביחידת רונין.

בנוסף מיזם "חופיקס" הופעל על ידי החברה לתפוי"ס, במימון משרד הרווחה, ובשיתוף עם יחידת רונין.

3.2.7. הדספייס

מרכז הדספייס מציע טיפול פרטני לצעירים בגילאי 12-25, וכן קבוצות טיפול, הכוללות הדרכת הורים, ייעוץ פסיכיאטרי וטיפול באמצעים דיגיטליים.

ליחידת רונין קשר ישיר עם הצוות המטפל בהדספייס, הכולל התייעצות על מקרים, הפניות הדדיות, רכישת שירותים (כגון הערכות פסיכיאטריות וסדנאות) ועוד.

3.2.8. ניידת על"ם

לאחרונה, כחלק מהתפיסה ההוליסטית של הטיפול בנוער בעיר, הועברה ניידת על"ם ליחידת רונין, וקשרי העבודה התהדקו. מנהלת היחידה מברכת על המהלך, שכן הוא הוא מהווה נדבך חשוב באיתור הנוער בסיכון.

לסיכום

3.2.9. סמנכ"לית קהילה העירה, כי היא היתה מעוניינת לחזק את שיתוף הפעולה עם מדריכי המוגנות בבתי הספר, אותן יחידת רונין לא מלווה, ועם המגדלורים הפועלים בעיר, שכן הם לא מנוהלים על ידי גופים טיפוליים או אנשי טיפול, ולכן חשוב, במסגרת פעילותם, לחזק את קשרי העבודה עם היחידה.

3.2.10. כאמור, הביקורת מצאה כי קיים פער גדול בין הציפייה של המערך החינוכי מהטיפול של יחידת רונין ובין הטיפול אותו ניתן להעניק לנוער בעיר.

3.2.11. כמו כן, בתי הספר ומינהל החינוך לא מערב מספיק את העו"ס המקשר בנערים ובנערות עם הבעיות המורכבות, והדבר מונע טיפול הוליסטי ושלם בכלל המסגרות הקיימות.

3.2.12. הביקורת סבורה, כי יש לבנות את תהליך העבודה אשר ישלב את כלל הגורמים בעירייה אשר נחשפים לנוער בעיר, ויכולים לסייע באיתור נוער בסיכון ובמתן מענה טיפולי, ביניהם בתי הספר, מנהל החינוך, השירות הפסיכולוגי, יחידת רונין, מחלקת קליטת עלייה, מחלקת נוער בתפוס וכד', במיוחד לאור מורכבות המקרים המטופלים, והעומס הגדול הקיים בכלל היחידות המטפלות בנוער. מנהלת היחידה מקבלת את ההמלצה, והוסיפה, כי חשוב לעצב תהליך אשר יבחן את הצרכים של היחידות השונות, כך שיחידת רונין תוכל לתת מענה נכון לצרכים אלו.

4. דיווחים מהציבור

4.1. על פי סעיף 368ד(ח) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 כל אזרח מחוייב לדווח על עבירה שנעברה בקטין, על ידי אדם שאחראי עליו (הורה, איש חינוך וכדומה) לאגף לשירותים חברתיים בעירייה או למשטרה.

4.2. הסעיף כולל את רשימת העבירות המחוייבות בדיווח והן כוללות בין היתר, עבירות מין, ניצול מיני, תקיפה, התעללות נטישה והזנחה.

4.3. לדברי מנהלת היחידה, במהלך השנה יש פניות בודדות מהציבור. הביקורת מצאה, כי אין לכך תיעוד.

5. העברת מידע על ידי משטרת ישראל

- 5.1. ההגנה על קטינים חסרי ישע הופקדה בידי פקידי סעד ו/או עובדים סוציאליים שמונו בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים על פי הוראות חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. על פי חוק העונשין, התשל"ז-1977, על המשטרה להעביר לפקיד הסעד מידע על קטינים וחסרי ישע אשר נפגעו.
- 5.2. מנהלת יחידת רונין ציינה, כי קיים שיתוף פעולה עם יחידת אלמ"ב (אלימות במשפחה) ומחלק הנוער. העבודה עם המשטרה היא דו כיוונית, הן מבחינת דיווח לבחינת הצורך בטיפול היחידה, והן מבחינת חוות דעת אותן מכינים העו"ס ביחידה ועדכון לגבי דיווחים על מקרים של חסרי ישע.
- 5.3. שיתוף הפעולה בין המשטרה, גורמי החינוך, גורמי הבריאות, וגורמי הרווחה הוא מרכיב חיוני באיתור נוער בסיכון, מתן ההגנה והטיפול הדרוש.

6. ניהול וניתוח נתונים

- 6.1. ניהול המידע הממוחשב ביחידה נעשה במערכת "אורות" של חברת "אוטומציה" בעיקר לצרכים של התחשבות כספית וקידום ההועדות.
- 6.2. הביקורת מדגישה, כי אין ביחידה ניהול תפעולי של פרטי המטופלים, ורק כאשר עולה הצורך בדיווח, מבוצעת הקלדה למערכת הטיפולית של משרד הרווחה, לרוב זמן רב לאחר המועד בו נעשו הפעולות הטיפוליות.
- 6.3. לאור זאת, אין למנהלת היחידה מידע זמין באשר למספר המטופלים ביחידה, מספר הנערים והנערות המשתתפים ביותר ממסגרת טיפולית אחת, מספר הנערים והנערות המטופלים במסגרות שונות בעירייה (קב"ס, שירות פסיכולוגי), רשימות המתנה לתכניות השונות, מידע באשר לנערים ונערות במצוקה להם אין פיתרון במסגרת היחידה וכד'.
- 6.4. הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות להטמיע מערכת ממוחשבת לניהול המטופלים ברווחה, אשר תאפשר תיעוד, מעקב ובקרה אחר הטיפול בנער ובנערה מרגע כניסתם ליחידה, על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים.
- 6.5. ניהול תיק טיפול ממוחשב מאפשר להציג מצב עדכני ומסונכרן של כלל הגורמים המעורבים בטיפול. כמו כן, מערכות אלו לרוב כוללות מחוללי דוחות המקלים על ניהול מערכתי של המטופלים והתכניות הקיימות ביחידה.

פרק ג' - תכנית עלמה

1. כללי

- 1.1. "עלמה" מהווה מסגרת קהילתית ייחודית, חינוכית וטיפולית לנערות במצוקה בגילאי 13-15 הפועלת בעיר משנת 2005, ומספקת לנערות מענה טיפולי רב מימדי, תוך התייחסות פרטנית ליכולות ולצרכים הפרטניים של כל נערה.
- 1.2. התכנית מאפשרת לנערות בתכנית להתפתח, ללא צורך בניתוק ממשפחה ומהקהילה. הנערות פרשו ממסגרת הלימודים הפורמלית, אך מעוניינות להישאר במסגרת קהילתית.
- 1.3. אחת המטרות העיקריות של העבודה ב-"עלמה" היא ליצור ולבנות אמון כבסיס להמשך טיפול. נקודת המוצא היא שמצבן הנפשי של הנערות, והמצוקה בה הן מצויות, לא מאפשרת להן לתפקד באופן נורמטיבי במסגרת בית הספר, ולכן יש לטפל בבעיות המכבידות עליהן (לרוב סביב הבית והמשפחה), ורק אז ניתן יהיה לשלבן מחדש במסגרת בית הספר.
- 1.4. הביקורת מדגישה, כי התכנית החלה כיוזמה מקומית של יחידת רונין, בשיתוף עם קרן רש"י והביטוח הלאומי, ולאור הצלחתה היא הפכה לאחת התכניות הממומנות על ידי משרד הרווחה.
- 1.5. הצוות ב-"עלמה" כולל עו"ס המנהלת את המקום, מדריכות, מורים, בת שירות לאומי ואם בית. שעות הפעילות ב-"עלמה" הן- מ 10:00 עד 17:00, ובזמן זה מתקיימת שגרת יום הכוללת ארוחות, לימודים, שיחות קבוצתיות וטיפול באומנות. השהות במסגרת היא זמנית, עד כשנה, אשר בסופה תימצא לנערה מסגרת פורמלית חדשה, ארוכת טווח.

2. התקשרות

- 2.1. תכנית "עלמה" מופעלת על ידי "העמותה לקידום החינוך ת"א-יפו". העירייה החליטה לקבל את הצעת העמותה, למתן שירותי הפעלה וניהול בתחום הרווחה, הקהילה והחינוך בעיר, עבור תחום הילדים והנוער ועבור תחום הפרט והמשפחה (מכרז פומבי 28/16).

2.2. היקף כוח אדם

- 2.2.1. כתב הכמויות במכרז מגדיר את היקף כוח אדם הנדרש להפעלת כל אחת מהתכניות במכרז.
- 2.2.2. הביקורת בדקה את אופן עמידתה של העמותה בכתב הכמויות.

3.

3.1.1. ממצאי הבדיקה מופיעים בטבלה להלן :

משרות בתכנית "עלמה" (על פי המכרז)	משרות בפועל
עובד סוציאלי בהיקף של 100% משרה	תואם
אם בית בהיקף של 70% משרה	אם הבית עובדת בהיקף של 50% משרה בלבד.
מדריכה בהיקף של 30 שעות שבועיות	המדריכה בתכנית עובדת בהיקף משרה של 84% (35 שעות שבועיות)

3.1.2. מנתוני הטבלה עולה, כי קיים פער משמעותי של 25% בין התחייבות העמותה לאם בית בפרוייקט ובין השעות בהן מועסקת אם בית בתכנית. לדברי מנהלת היחידה, קיימת טעות סופר במסמכי המכרז, והיקף עבודתה של אם הבית על פי דרישות משרד הרווחה מסתכם ב- 50%. בימים אלו נבנה מודל חדש לתכנית שבמסגרתו תורחב משרת אם הבית.

3.2. דיווחי העמותה

3.2.1. על פי ההסכם עם העמותה, העמותה מתחייבת להגיש דיווחים שונים ולהעביר אסמכתאות שונות על פי הפירוט הבא :

- א. דיווח חודשי שוטף ביחס לשירותים הניתנים, הכולל פירוט של המשתתפים בפעילות והתרשמות מקצועית לגבי כל אחד מהם.
- ב. דוח ביצוע חודשי, בצרוף אסמכתאות ביחס לשירותים שניתנו במהלך החודש שחלף לצורך ביצוע ההתחשבנות הכספית.
- ג. אישור שנתי על עריכת פוליסת הביטוח, בהתאם לנוסח המפורט במכרז.

3.2.2. הביקורת מצאה, כי הדיווח אותו מעבירה העמותה באופן שוטף הוא דוח הביצוע החודשי, לצורך ההתחשבנות הכספית.

3.2.3. לדברי מנהלת היחידה הדיווח המפורט ביחס לשירותים ולטיפול הניתן לכל אחת מהנערות נעשה במערכת "אורות", אך לא בזמן אמת. לעו"ס אין גישה למערכת, והיא מגיעה מידי פעם למשרדי היחידה על מנת לעדכן את המערכת.

3.2.4. אישור עריכת הביטוח הקיים הוא האישור אשר הוגש עם החתימה על ההסכם, ותוקפו 31/07/2017, לפני יותר מארבע שנים.

3.2.5. הביקורת מצאה, כי לא ברור מי האחראי לדרישת הדיווחים והאישורים הנדרשים על פי ההסכם, ולכן העירייה כלל לא דרשה את אישור הביטוח מהעמותה.

3.2.6. הביקורת מדגישה, כי ההסכם עם העמותה הוא הסכם רחב, במסגרתו העמותה מעניקה שירותים בתחומים רבים, ולכן נכון שהגורם האחראי יהיה ברמת האגף ולא המחלקות השונות.

3.3. העירייה כמפעל חיוני

3.3.1. הביקורת מציינת לחיוב, כי בהתאם לסעיף 19 בהסכם, העמותה מצהירה, כי ידוע לה שהעירייה מוכרת כמפעל חיוני, ובמידה ויוכרז מצב חירום ו/או מצב מיוחד בעורף ו/או אירוע אסון המוני, תחולנה הוראות חוק עבודה בחירום גם על עובדי העמותה והשירותים אותם היא מפעילה.

3.3.2. הביקורת ממליצה, לנסח הצהרה עבור עובדי העמותה, נשוא מכרז זה, כי הם מודעים לכך שהוראות חוק העבודה בחירום חלות גם עליהם, וכי יש להם תפקיד מוגדר בחירום.

3.3.3. מנהלת היחידה מדגישה, כי במהלך תקופות הבידוד וסבב הלחימה האחרון חלו הוראות חוק עבודה בחירום, וכל עובדי העמותה עבדו.

4. המבנה

4.1. המבנה בו מתקיים פרויקט "עלמה" כולל מטבח, חלל מרכזי המשמש חדר אוכל, חדר מנוחה, חדר לימוד, וחדר למנהלת המקום. בנוסף, יש במקום חצר גדולה המשמשת את הנערות.

4.2. בעת סיור הביקורת במקום עולה, כי מצב התחזוקה לוקה בחסר. למרות פניות חוזרות ונשנות של העו"ס המנהלת את המקום, טרם ניתן מענה. הביקורת מציינת, כי מדובר בקריאות לתיקונים קלים, כגון: התקנה וקיבוע של ריהוט, החלפת נורות וכד'.

4.3. כמו כן, המטבח קטן מאוד, ואינו מתאים לבישול עבור 10 נערות. לדברי מנהלת המקום קיימת תכנית ישנה לשיפוץ המטבח והשירותים, כך שהמטבח יורחב, ובשירותים יבנה מקלחון, בו תוכלנה הבנות להתרענן, במיוחד אם הן לא מגיעות בבוקר מביתן. מנהלת המקום הדגישה, כי השיפוץ נדחה מספר פעמים, ולא ברור מתי הוא עתיד לצאת אל הפועל.

4.4. בנוסף, הביקורת מציינת, כי במקום קיים חיבור לאינטרנט, אך קיימות תקלות רבות. בפועל, אין אפשרות לשימוש באינטרנט.

4.5. הביקורת ממליצה, לבחון דרכים לשיפור שירותי התחזוקה וחיבורים לאינטרנט, במבנים המשמשים את האגף לשירותים חברתיים, כגון "בית עלמה", כך שמנהלי התוכניות יקבלו שירות יעיל ומהיר, ככל שניתן.

5. איתור הנערות

5.1. איתור הנערות למסגרת נעשה בשיתוף בתי הספר ואגף החינוך. בתי הספר והקב"סים אחראים לדווח ולהמליץ על נערות המתאימות לתכנית. מרבית הנערות עם בעיות של ביקור סדיר, והן מתקשות לתפקד במסגרת בית הספר, חלקן אף מופנות למסגרת על ידי המשטרה, בעקבות אירועים של אלימות קשה.

5.2. בשנת תשפ"א היו בתכנית 6 נערות, ועד למועד הביקורת הצטרפו לתכנית 3 בנות נוספות.

5.3. מדדי הצלחה

5.3.1. היחידה לא הגדירה מדדי הצלחה לתכנית, אולם לדברי מנהלת יחידת רונין, לאורך השנים מרבית הנערות בתכנית שוקמו, ולרוב השתלבו מחדש במסגרות חינוך אחרות.

5.3.2. הביקורת מצאה, כי לא נעשה מעקב ארוך טווח לבחינת ההתמדה של הנערות, ואין ניתוח מדיד ומפורט של נתוני ההצלחה.

5.3.3. הביקורת סבורה, כי על מנת לבחון את הצלחת התכנית לטווח ארוך חשוב להגדיר מדדי הצלחה מדידים, כגון: התמדה בשנת הלימודים העוקבת, סיום 10/12 שנות לימוד, גיוס לצה"ל וכד'. כמו כן, יש לבחון את עמידתן של הנערות במדדים שנקבעו לאורך השנים, וללמוד מכך על עתיד התכנית, שינויים שיש לעשות בה ו/או הרחבתה.

6. תקציב

6.1. תקציב הכנסות

6.1.1. תקציב הכנסות של התכנית מבוסס על הועדות. עבור כל אחת מהנערות שבתכנית משרד הרווחה מעביר לעירייה 4,031 ש"ח לחודש.

6.1.2. כפי שצויין, ב-3 החודשים הראשונים של שנת הלימודים היו בתכנית רק 6 נערות, נערה נוספת נקלטה בחודש דצמבר, ושתי נערות נקלטו בפברואר.

6.1.3. הביקורת מצאה, כי הדיווח למשרד הרווחה היה מלא ובמועד, וכי עבור כל אחת מהנערות התקבל הסכום בגין החודשים בהם הנערה לקחה חלק בתכנית.

6.1.4. הביקורת מדגישה, כי קליטה מאוחרת של הנערות לתכנית מצמצמת את ההכנסה אותה העירייה מקבלת ממשרד הרווחה.

6.2. תקציב הוצאות

6.2.1. על פי המכרז, פרויקט "עלמה" יכלול עד 10 נערות, אמדן התקציב המקסימאלי לפעילות, ולכוח אדם יסתכם ב- 420,000 ש"ח.

6.2.2. הביקורת בחנה את דוחות התמחור אותם העבירה העמותה לקידום החינוך לעירייה. להלן טבלה המפרטת את ההוצאות בהשוואה לסכום שהוגש בדוח:

סעיף	2018	2019
שכר	188,928	345,473
סדנאות וטיפולים	8,000	71,135
מזון	30,000	41,000
שונות*	11,100	16,500
סך הכל	240,046	476,127
סך הכל בדוח תמחור (שהוגש ע"י העמותה)	238,483	480,116
הפרש	-455	-3,983

6.2.3. מנתוני הטבלה עולה, כי קיים הפרש בין ההוצאות בפועל לבין הסכום שהוגש על ידי העמותה, וניכר כי אף גורם לא בדק את החישוב בפועל, הסוכם את כלל ההוצאות.

6.2.4. לאחר בדיקה אותה ערכה הביקורת עולה, כי ההפרש הוא למעשה התקורה אותה מעבירה העירייה לעמותה.

6.2.5. כמו כן, הביקורת מצאה, כי שיעור ההוצאות עבור הסדנאות הטיפוליות והטיפולים (לרבות הוצאות השכר של העו"ס והמדריכה) מסתכם ב- 64% בשנת 2021, ו- 70% בשנת 2020. הוצאות ההזנה בתכנית (לרבות הוצאות השכר של אם הבית) מהוות כ- 30% מסך ההוצאות בתכנית בכל אחת מהשנים, וההוצאות הכלליות מהוות פחות מ- 5% מסך ההוצאות.

פרק ד' - תכנית נוח"ם

1. כללי

1.1. השירות למתבגרים צעירים במשרד העבודה והרווחה, כחלק מאחריותו על טיפול בבני נוער המצויים במצבי סיכון ומצוקה, מפעיל תכנית ייעודית לטיפול בנוער חרדי מנותק. התכנית פועלת במסגרת מועדונים טיפוליים בקהילה ומעניקה לנוער:

1.1.1. טיפולים פרטניים וקבוצתיים.

1.1.2. תכנית לימודים.

1.1.3. פעילויות חינוכיות וחברתיות.

1.2. התכנית לטיפול בנוער חרדי מנותק (נוח"מ) מופעלת על ידי עמותת "ש.ק.ל. בת ים". כל הפעילויות נעשות בליווי עו"ס ומדריכים, המועסקים על ידי עמותת "ש.ק.ל. בת ים".

2. התקשרות עם העמותה

2.1. ההסכם עם העמותה נחתם ביום 31/10/2019, מכוח מכרז שפורסם להפעלת התכנית, בו זכתה עמותה זו (11/19).

2.2. תהליך המכרז

2.2.1. המכרז להפעלת תכניות לטיפול בנוער חרדי מנותק פורסם במהלך 2019, והצעות ניתן היה להגיש לעירייה עד ליום 31/07/2019.

2.2.2. שתי עמותות הגישו הצעה למכרז זה.

2.2.3. להלן טבלה המפרטת את ההצעות, כפי שהן באות לידי ביטוי בפרוטוקול ועדת המכרזים מיום 31/7/2019, אז נפתחו מעטפות המכרז:

שם העמותה	משרות בפועל	הערות
עמותת ש.ק.ל. בת ים - עמותה לתכנון ופיתוח שירותים קהילתיים בבת ים.	120,000 ש"ח תקורה של 5%	הוגש עותק של הערבות ולא ערבות מקור.
העמותה לקידום החינוך ת"א-יפו	20% תקורה של 5%	ההצעה לא ניתנה כסכום אלא אחוז מהסכום הנקוב במסמכי המכרז.
מעטפת האומדן	120,000 ש"ח תקורה של 6%	

2.2.4. מנתוני הטבלה, ניתן לראות כי בהצעות של שתי העמותות היו, לכאורה, ליקויים, ולכן הן זומנו לשימוע שהתקיים בוועדת המכרזים ביום 23/09/2019.

2.2.5. מפרוטוקול הוועדה עולה, כי :

א. עמותת ש.ק.ל. הוזמנה לשימוע, משום שלא צרפו למסמכי המכרז ערבות מקור, אלא העתק של הערבות.
 לדברי עו"ד העמותה ערבות המקור לא הועברה בתום לב. היא ציינה, כי אין דרישה לערבות מקור במסמכי המכרז, והעמותה נוהגת לצרף לכל המכרזים העתק, ואף פעם זה לא היווה בעייה.
 כמו כן, הדגישה עו"ד העמותה, כי הערבות הופקה במועד ובזמן, לפני המועד האחרון להגשת המכרז, וכי גם אם היה צורך לחלט חלק מהכספים בשל ההתנהלות מול העמותה, החוב של עיריית בת ים לעמותה גדול מגובה הערבות.

היועצת המשפטית של העירייה סבורה, כי הסבר העמותה מניח את הדעת, במיוחד לאור העובדה, כי הערבות הונפקה במועד.

ב. העמותה לקידום החינוך תל אביב יפו הוזמנה לשימוע, משום שלא הציגה ראיות לכך שהיא מחזיקה במבנה, או שיש לה זכאות להחזיק במבנה כדי לבצע את הפעילות, כפי שנדרש בתנאי הסף של המכרז. כמו כן, ההצעה הוגשה באחוזים מהסכום הנקוב במסמכי המכרז, ולא בשקלים.

על פי הבהרת הלשכה המשפטית של עיריית בת ים, מיום 22/07/2019, אשר נשלחה למנהל הפרויקטים של העמותה במייל נכתב, כי באחריות העמותה לדאוג למבנה, ולכן הוא ציין בשימוע, כי הם משתמשים בבית הספר גורדון עד שעה 18:00 עבור מועדוניית, ובכוונתם להשתמש במבנה זה לטובת הפרוייקט בין השעות 18:00-22:00.

באשר לסכום, הוא מסר כי אין סכום מוגדר, ולכן העמותה לא יכולה לנקוב בסכום. אם עלות הפרוייקט תעמוד על מיליון ש"ח, העמותה תוסיף עוד 20%, קרי 200,000 ש"ח.

היועצת המשפטית של העירייה הסבירה, כי העמותה אינה עומדת בתנאי הסף, הקובע מבנה בבעלות או זכות למבנה. באשר למחיר, יש פסיקה שקובעת, כי לא ניתן לתקן אלמנטים במחיר שניתן בהצעה, ולעירייה אין יכולת להשוות בין שקלים לאחוזים.

2.2.6. ועדת המכרזים החליטה פה אחד, ב- 23/09/2019, להכריז על עמותת ש.ק.ל בת ים כזוכה במכרז.

2.3 תהליך הארכת ההסכם

2.3.1. תקופת ההסכם היא מיום החתימה ועד ליום 31/10/2020. על פי ההסכם העירייה רשאית להאריך את תוקפו לארבע תקופות נוספות של 12 חודשים כל אחת, קרי עד ליום 31/10/2024.

2.3.2. ביום 09/11/2020, 9 ימים לאחר תום ההסכם, נחתמה תוספת להסכם, לפיה ההסכם הוארך ב- 12 חודשים נוספים, מיום 31/10/2020, עד ליום 30/10/2021. הביקורת מציינת, כי הסכם ההארכה נבדק ואושר רק ב- 24/11/2020, כחודש לאחר תום ההתקשרות.

2.3.3. הביקורת מציינת, כי יש להקפיד כי הארכת תקופת ההסכמים תחתם בטרם מסתיימת תקופת ההתקשרות המקורית, וכי יוקפד לאשר את ההסכמים בטרם נחתמו על ידי הספקים ו/או נותני השירות.

2.4. דיווחי העמותה

2.4.1. על פי ההסכם עם העמותה, העמותה מתחייבת להגיש דיווחים שונים ולהעביר אסמכתאות שונות, על פי הפירוט הבא:

א. תכנית הפעלה שנתית מפורטת הכוללת את כל הפעילויות שעתידות להתקיים במסגרת ההסכם, תוך 30 יום מחתימת ההסכם.

ב. דוח ביצוע חודשי, בצירוף אסמכתאות ביחס לשירותים שניתנו במהלך החודש שחלף לצורך ביצוע ההתחשבות.

ג. העתקי פוליסת הביטוח מאומתות יועברו לעירייה תוך 7 ימים מיום חתימת ההסכם.

2.4.2. הביקורת מצאה, כי הדיווח אותו מעבירה העמותה באופן שוטף הוא דוח הביצוע החודשי, לצורך ההתחשבות הכספית.

2.4.3. לגבי תכנית ההפעלה השנתית, לדברי מנהלת היחידה החלטה על התכניות אותן תפעיל העמותה נעשו בהסכמה ובהנחייתה, אולם אין לכך תיעוד בכתב.

2.4.4. הביקורת לא קיבלה לידיה את פוליסות הביטוח הרלוונטיות, ולא ברור אם העירייה מקפידה לבקש אותן, כפי שנקבע בהסכם.

2.4.5. הביקורת מצאה, כי לא ברור מי האחראי לדרישת פוליסות הביטוח הנדרשות על פי ההסכם, ולכן העירייה כלל לא דרשה את אישור הביטוח מהעמותה. הביקורת מדגישה, כי ההסכם עם העמותה הוא הסכם רחב, במסגרתו העמותה מעניקה שירותים בתחומים רבים, ולכן נכון שהגורם האחראי יהיה ברמת האגף ולא המחלקות השונות.

2.5. העירייה כמפעל חיוני

2.5.1. הביקורת מציינת, כי בניגוד להסכם הקיים עם העמותה לחינוך ת"א יפו בתכניות אחרות, אין בהסכם התייחסות לגיוס של עובדי העמותה לשירות העירייה, במידה ויוכרו מצב חירום ו/או מצב מיוחד בעורף ו/או אירוע אסון המוני, ותחולנה הוראות חוק עבודה בחירום.

2.5.2. הביקורת ממליצה להשלים זאת בהסכם עם הנהלת העמותה, ולהקפיד ולדרוש זאת מספקים ונותני שירותים בתחומים בהם העירייה זקוקה לנותני שירותים אלו בחירום.

3. מניעת העסקת עברייני מין

- 3.1. על פי החוק למניעת העסקת עברייני מין, אדם שנאשם או הורשע בעבירות מין, מנוע מלהיות מועסק בתפקידים שיש להם נגיעה לבני נוער. על מנת להימנע ממצבים כאלו, מנפיקה משטרת ישראל אישור משטרה על היעדר עבירות מין למי שאמורים להיות מועסקים במשרות מסוג זה.
- 3.2. על פי ההסכם עם עמותת ש.ק.ל, העמותה התחייבה להציג בפני העירייה את האישורים האמורים לא יאוחר מ- 7 ימים מיום החתימה על ההסכם.
- 3.3. לדברי היועצת המשפטית, כל פעילות הכוללת ילדים ונוער, מחייבת את המפעילים להוציא אישור בדבר היעדר הרשעה פלילית.
- 3.4. הביקורת בדקה ומצאה, כי עמותת ש.ק.ל, למרות דרישת העירייה בהסכם, לא העבירה את האישורים, וכלל לא דרשה זאת מהעובדים ונותני השירות הפועלים בתכנית. הדבר מנוגד לחוק והינו חמור.
- 3.5. הביקורת ממליצה, לערוך בקרה אחר קבלת אישורי המשטרה מעובדי העמותות, בהתאם לחוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א-2001. כמו כן, יש לוודא כי העובדים מחדשים את האישור אחת לשנה.

4. מבנה לפעילות

- 4.1. על פי תנאי המכרז, וכפי שעולה בפרוטוקול ועדת מכרזים מיום 23/09/2019, אחד מתנאי הסף של המכרז קבע, כי לעמותה קיים מבנה בבעלות או זכות למבנה.
- 4.2. הביקורת מצאה שהמבנה אותו הציגה עמותת ש.ק.ל במכרז הינו משרדי העמותה ברחוב אהוד קינמון, אולם במקום זה לא ניתן לקיים את הפעילות.
- 4.3. ביום 27/05/2020, כחצי שנה אחרי הזכייה של העמותה במכרז, נחתם הסכם שכירות בין העירייה לעמותה, לצורך השכרת נכס ברחוב רוטשילד בעיר, המיועד להפעלת תכנית נוח"ם בעיר.
- 4.4. הביקורת מדגישה, כי נכון לחודש יולי 2021 העמותה לא סיימה את השיפוץ ועבודות ההתאמה של המבנה השכור, והפעילות עדיין נעשית במשרדי העמותה.
- 4.5. הביקורת ממליצה, כחלק מבדיקת מסמכי המכרז, לאמת כי המסמכים המוגשים רלוונטיים ומשרתים את צורכי העירייה בדרישות הסף. במקרה זה, על העירייה היה לבדוק, כי ניתן היה לקיים את הפעילות בנכס שבבעלות העמותה.

5. תוכניות טיפוליות

5.1. המרכז להפעלת תכנית נוח"ם כולל הפעלת 1-2 פרויקטים מתוך 9 מודלים לטיפול בנוער חרדי, המפורטים בגוף המרכז. עמותת ש.ק.ל בת ים מפעילה שני מודלים, כדלקמן:

5.2. תכנית איתור וטיפול קהילתי תומך

תכנית הנותנת מענה עירוני כולל לבני נוער וצעירים חרדים, המתקשים להתמיד במסגרות נורמטיביות (חינוכיות, משפחתיות, וקהילתיות) ו/או בני נוער וצעירים חרדים במצבי מצוקה, סיכון וניתוק. המדריכים בתכנית הפועלים בתוך השכונות לצורך איתור הנוער, מהווים דמות משמעותית ומתכללת עבור בני הנוער והצעירים ויוצרים אלטרנטיבה להימצאות הנוער ברחוב.

5.3. מ.ט.ל- בית חם לנערים

מרכז טיפולי הפועל 3 פעמים בשבוע בשעות אחר הצהריים, ומיועד לתת מענה לעד 15 נערים. מטרת הפעילות במרכז היא לאתר ולטפל בבני נוער וצעירים חרדים המצויים במצוקה, ולהרחיקם ממוקדי פעילות שליליים. המודל פועל במגזר החילוני, ועבר התאמות למגזר החרדי, הכוללות את אישור ההנהגה הרוחנית בעיר לכל פעילות שנעשית בתחום, ושילוב תכנים תורניים בפעילות הפגתית. הבית החם בבית ים נותן מענה ל- 13 נערים.

6. איתור הנערים

6.1. שתי התכניות אותן בחרה העירייה להפעיל, כאמור, מיועדות לנערים שנשרו ממסגרות ישיבתיות, במטרה להרחיקם ממוקדי פעילות שלילית.

6.2. איתור הנערים למסגרות כרוך בקושי רב, ונעשה ללא סיוע של המוסדות התורניים ולרוב ללא סיוע של המשפחה, על מנת שלא לפגוע בעתידו של הנער בקהילה החרדית הסגורה.

6.3. משיחה עם עו"ם התכנית ואחד ממפעילי התכניות הטיפוליות עולה, כי פעולות האיתור נעשות על ידי סיורים של הצוות המקצועי בגינות ציבוריות, בשכונות, במרכזים מסחריים וכד'.

6.4. מדדי הצלחה

6.4.1. לדברי מנהלת יחידת רונין, מדובר בתכנית שהחלה את הפעילות עם תחילת מגיפת הקורונה, והמטרה היא יצירת מסגרת תומכת לנערים אלו. חשוב להדגיש, כי עבור כל נער נבנית תכנית טיפולית. הביקורת מצאה, כי לא נעשה מעקב ארוך טווח לבחינת ההתמדה של הנערים בתכנית.

6.4.2. הביקורת סבורה, כי על מנת לבחון את הצלחת התכנית לטווח ארוך, ולהצליח לבצע ניתוח מדיד ומפורט של נתוני ההצלחה, חשוב להגדיר מדדי הצלחה מדידים, כגון: התמדה במסגרת המוצעת, גיוס ההורים וקבלת הסכמתם, גיוס לצה"ל וכד'. כמו כן, יש לבחון את עמידתם של הנערים במדדים שנקבעו לאורך השנים, וללמוד מכך על עתיד התכנית, שינויים שיש לעשות בה ו/או הרחבתה.

7. תקציב

7.1. תקציב הכנסות

- 7.1.1. תקציב ההכנסות של התכנית מבוסס על הועדות והחזר הוצאות על פעילות.
- 7.1.2. המודל הקהילתי נותן מענה ל- 46 נערים מתוך 50 נערים אותם ניתן לקלוט לתכנית. עבור כל אחד מהנערים מקבלת העירייה ממשד הרווחה 990 ש"ח מידי חודש, סך הכל הכנסה של 45,540 ש"ח לחודש.
- 7.1.3. מנהלת היחידה מסרה, כי בימים אלו צומצמה הפעילות, והפיקוח מטעם משרד הרווחה הודיע, כי במסגרת התקציב המיועד לעיר בת ים ניתן לקלוט רק 31 נערים. מנהלת היחידה והעמותה פועלים לצמצום הפעילות בהתאם.
- 7.1.4. מרכז מ.ט.ל. נותן מענה ל- 13 נערים מתוך 15 נערים לכל היותר, עבור כל אחד מהנערים מקבלת העירייה 1,247 ש"ח מידי חודש.
- 7.1.5. הביקורת מציינת בחיוב, כי הדיווח למשרד הרווחה היה מלא ובמועד, וכי עבור כל אחד מהנערים התקבל הסכום בגין החודשים בהם הנער לקח חלק בתכנית.

7.2. תקציב הוצאות

- 7.2.1. על פי המכרז, עבור פרויקט נוח"ם העמותה מתחייבת להשקיע 120,000 ₪ בנוסף לתקציב התכנית.
- 7.2.2. הביקורת בחנה את דיווח ההוצאות שהעבירה העמותה לעירייה בשנת 2021, בחודשים ינואר-יוני (מחצית מהשנה).
- 7.2.3. להלן טבלה המפרטת את ההוצאות בחודשים אלו, מתוך דוחות התמחיר של העמותה:

סעיף	2021
שכר	206,047
סדנאות (דו-עת)	67,392
אירועים והוצאות	42,662
ציוד לפעילויות	3,600
שונות	5,420

יחידת רונין

2021	סעיף
5,953	תקורה (5%)
333,095	סך הכל

7.2.4. מנתוני הטבלה עולה, כי שיעור ההוצאות עבור הסדנאות הטיפוליות והטיפולים (לרבות הוצאות השכר של העו"ס והמדריכה) מסתכם ב- 95%, וההוצאות הכלליות מהוות כ- 5% מסך ההוצאות.

7.2.5. הביקורת מצאה, כי כל ההוצאות המפורטות בטבלה מגובות בחשבוניות, בהתאם לדרישות ההסכם.

7.2.6. הביקורת חישה את התקורה מהפעילות ומצאה, כי היא מסתכמת ב- 5% מסך ההוצאות, בהתאם להסכם.

