
נציבות פניות ילדים ונוער
בהשמה חוץ ביתית



דו"ח סיכום שנת 2020

נובמבר 2020



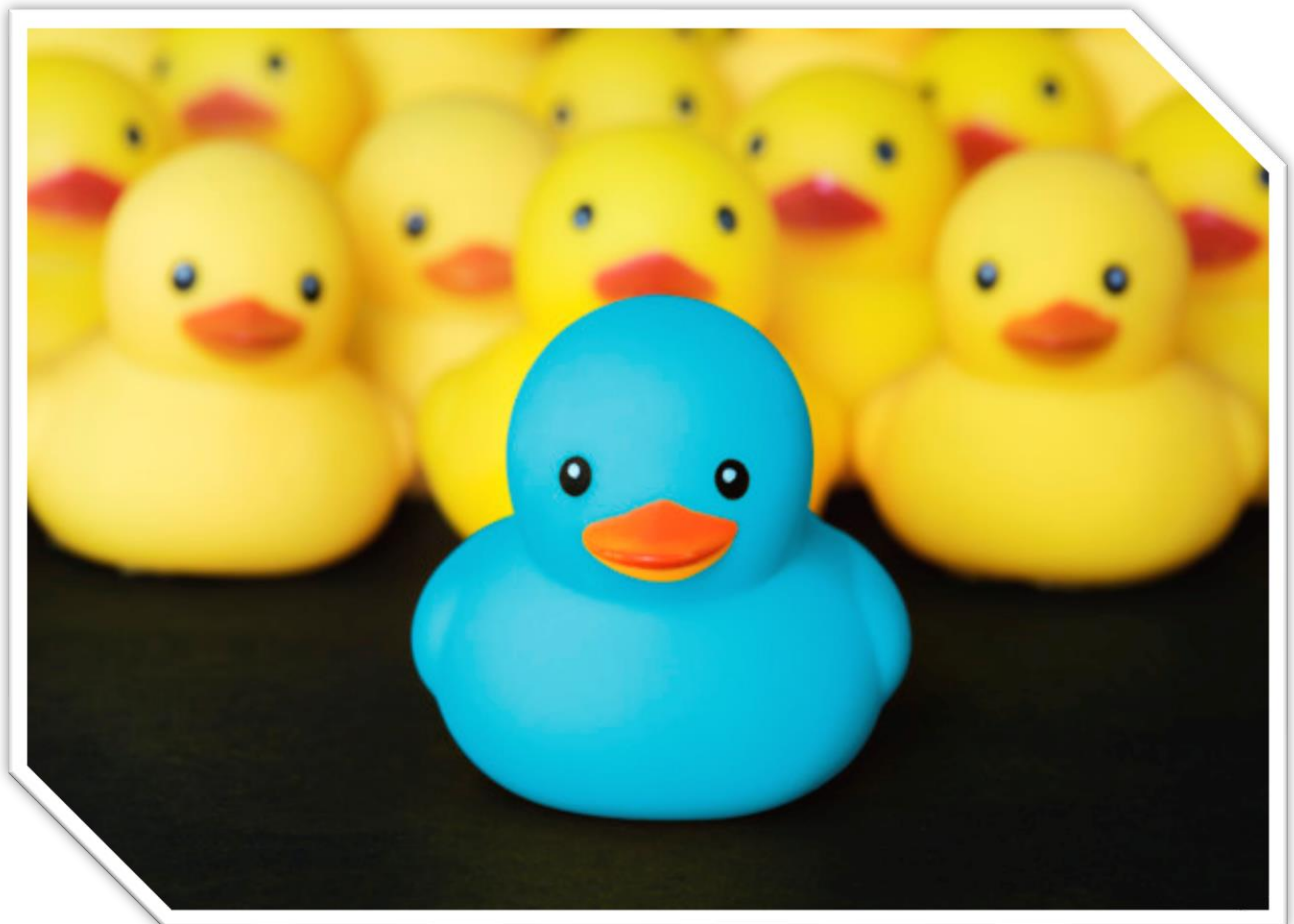


הילד הזה הוא אני

מילים: יהודה אטלס
לחן: אבנר קנר

אנשים זרים שאני בכלל לא מכיר
ממקומות אחרים וגם פה מהעיר
הייתי רוצה שידעו כולם
שיש ילד אחד בעולם

והילד הזה, הילד הזה הוא אני





תוכן העניינים

פתח דבר 4

תקציר מנהלים 6

פרק ראשון – פעילות הנציבות בשנת 2020 9

פרק שני – נתונים וממצאים

נתונים כלליים 11

נושאי הפניות 15

ממצאי הבירור 17

דוגמאות לפניות 18

פרק שלישי – סיכום והמלצות 20

מבט קדימה ותודות 24



פתח דבר

השנה שאלת זכויות הילד עמדה למבחן יותר מתמיד. מגפת הקורונה אשר חייבה קבלת החלטות מהירות ממקום של חוסר וודאות וחוסר ידע, העמידה את הילדים במקום פסיבי, הדגישה את הרעיון כי במצבי חירום אין מקום ו/או זמן לפנות לשמוע ילדים. הזכות הבסיסית להשתתף, להישמע ולקחת חלק בהחלטות לא הופעל במצב החירום.

בעוד שכלל ילדי ישראל התמודדו עם בידוד, עם פגיעה בזכות לחינוך שוויוני, קושי בקבלת טיפול רגשי זמין, הנציבות הייתה עדה בשנה זו ליתרונם של הילדים בהשמה חוץ ביתית בקבלת מענה למרות מגבלות המגפה.

הילדים בהשמה חוץ ביתית, טופלו באופן שוטף, המסגרות המשיכו לתת מענה כוללני, גם באמצעות אספקת אמצעים ללמידה מרחוק, גם בהמשך מתן טיפול רגשי מתמשך, וגם בדגש על המשך חווית הפעלת שעות הפנאי.

ילדים בהשמה חוץ ביתית קיבלו מענה המגשר בין בידוד משפחתם ורצונם לשמור על בריאות ההורים לבין הצורך שלהם להגיע הביתה.

השנה מדינת ישראל התמודדה בנוסף למגפת הקורונה גם עם שביתת העובדים הסוציאליים, כאשר שילוב הדברים השפיע באופן ישיר על ילדים בהשמה חוץ ביתית. ילדים בהשמה חוץ ביתית לעיתים יכולים לצאת לביתם רק באישור עו"ס לחוק הנוער. בהעדר מענה, הייתה התגייסות של צוותי ההנהלה של המסגרות החוץ ביתיות, יחד עם משרדי הממשלה (משפטים ורווחה), בכדי לתת מענה לאותם ילדים, כולל פנייה ייזומה לבתי משפט לצורך קבלת אישור יציאה הביתה, כל זאת על מנת ששגרת חייהם והקשר של הילדים עם המשפחה לא ייפגע.

לצד הדאגה הכללית ממנה התרשמנו בנציבות בכל הקשור לילדים בהשמה חוץ ביתית בתקופת הקורונה, הנציבות טיפלה והתייחסה לפניות פרטניות וקשיים פרטניים של ילדים שהזדקקו למעורבותה. יש לציין כי מכלל הפניות שהגיעו אל הנציבות השנה, רק 13% מהפניות היו בהקשר של מגפת הקורונה, בעוד יתר הפניות עסקו בנושאים המוכרים לנו משנים קודמות. נתון זה מחזק את התרשמות הנציבות, כי ילדים בהשמה חוץ ביתית יכלו להמשיך את שגרת חייהם המוכרת להם, למרות המגפה, בזכות מסירותם של צוותי הפנימיות, עמותות האומנה, מפקחי הפנימיות במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ובמשרד החינוך.

מגפת הקורונה חייבה קבלת החלטות רוחביות שלא תמיד אפשרו יכולת לדיפרנציאציה לגבי כל ילד בהשמה חוץ ביתית. על כן בחרנו להבליט השנה, בנציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית, **את הילד כפרט**, כמילות השיר של יהודה אטלס "**הייתי רוצה שידעו כולם שיש ילד אחד בעולם והילד הזה, הוא אני**". כחברה איננו מעוניינים לגדל דור של ילדי מוסד, ילדים שאי שמיעת קולם יהפכו אותם למבוגרים שאינם יודעים לקחת אחריות. ילדים שקופים שלא רואים אותם באופן פרטני, ילדים שהעדפותיהם וטעמם יבלעו בקבוצה או בטענות של אילוצי תקציב שלא מאפשרים מענה לפרט.

אני גאה להציג בפניכם את הדו"ח השנתי השלישי של נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית. גם בדו"ח הזה נביא את תמונת הפניות אלינו ותוצאות בירורן, והמגמות העיקריות להן נחשפנו בבדיקתנו.



כנציבה, אני ממשיכה להעביר את המסר כי יש לראות בנציבות מקור אור, המהווה זרקור עבור המסגרות החוץ ביתית, בשם אותם ילדים המתקשים להביא באופן ישיר לאחראים, את תלונתם, קשייהם, או אי הסכמתם להחלטות שהתקבלו בעניינם. מסקנות בירור התלונות מטרתן, להביא את המסגרת להקשבה פעילה יותר, לתיקון הליקויים ככל שנמצאו, ולפיתוח מנגנונים לבקרה עצמית ונהלים שיבטיחו כי הליקוי לא יחזור על עצמו. ממצא של תלונה כממצא מוצדק, אין בו כדי להעיד על טיב מתן השירות או להעפיל על כלל הדברים החיוביים שמתקיימים באותה מסגרת. אנו מבקשים לראות במסקנות, הזדמנות לשינוי ושיפור מותאם יותר בדגש על מענה מותאם לכל ילד בנפרד.

סימונה שטיינמץ – נציבה

נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית



תקציר מנהלים

במהלך שנת הפעילות השלישית של נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית, התקבלו 258 פניות, מתוכן 192 פניות הוגדרו כמצויות תחת סמכות הנציבות ונפתח בעניינן תהליך בירור.

מכלל הפניות שהתבררו באמצעות הנציבות:

- 57% מהפניות נמצאו מוצדקות
- 25% מהפניות נמצאו סובייקטיביות
- 18% מהפניות לא העלו ממצאים לאישוש טענות הילדים.

אנו ממשיכים לראות גדילה במספר הפניות וכן גיוון גדול יותר של מקורן, זאת בין השאר הודות לפעילות האקטיבית לחשיפת הנציבות בפני ילדים דוברי ערבית וחשיפת הנציבות בפני ילדים הנמצאים בפנימיות שבפיקוח משרד החינוך.

מתוך 192 הפניות שבירורן הינו בסמכות הנציבות:

- 171 הגיעו בעניינם של ילדים הנמצאים בפנימיות שבפיקוח משרד הרווחה
- 11 הגיעו בעניינם של ילדים בהשמה במשפחות אומנה
- 10 הגיעו בעניינם של ילדים הנמצאים בפנימיות שבפיקוח משרד החינוך

לצד גדילת מספר הפניות בעניינם של ילדים בפנימיות, מספר הפניות מילדים באומנה עדיין נמוך מאוד ביחס לחלקם באוכלוסיית המושמים. פער זה, מעלה חשש כבד כי רובם עדיין אינם מכירים את הנציבות, על אף כרטיסי הידוע שאמורים להיות ברשותו של כל ילד הנמצא בהשמה חוץ ביתית במדינת ישראל. ניתוח ממצאי מקורות ההיכרות של ילדים בהשמה חוץ ביתית את הנציבות, מעידים כי 58% מהילדים שפונים אל הנציבות מכירים את הנציבות בעקבות מפגש עם הנציבות והיכרות מוקדמת ו-29% פונים תוך כדי סיור הנציבות בפנימייה. ממצאים אלו יכולים לשפוך אור על הנסיבות לפער היחסי בפניות בין מספר הילדים בהשמה חוץ ביתית בפנימיות לבין ילדים בהשמה במשפחות אומנה.

הסיורים בפנימיות חשפו כי גם חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לא פועלות באופן מלא בהתאם לתקנות חוק האומנה (מנגנון תלונה לילדים במסגרת השמה חוץ ביתית), תשע"ט-2019. למעשה בעת הכנת קטין ליציאה מהבית וטרם הגעתו למסגרת החוץ ביתית שנבחרה עבורו או בשיתוף עימו, לא תמיד מובא בפניו המידע על זכויותיו המלאות הכוללת את זכות הפנייה לנציבות, כמו כן הקטין לא מצויד כנדרש בכרטיס יידוע על דרכי הפנייה לנציבות.

93% מהפניות הגיעו מהילדים עצמם.

כמו בשנים קודמות ניתן לראות כי מרבית הפונים הם בגיל ההתבגרות (82%). עם זאת 17% מהפניות הן של ילדים בגילאי בית ספר יסודי, נתון המעיד כי הנציבות נגישה לילדי בית ספר יסודי.

השנה מרבית הפניות היו בנושאים:



- נושאים אישיים ופרטניים - 31%
- קשיים בקשר עם מדריכים - 15% (ירידה משמעותית ביחס לאחוז הפניות אשתקד באותו נושא)
- בעיות בחלוקת דמי כיס - 8%
- אוכל (כמויות וטיב) - 6%. גם בנושא התזונה יש ירידה ביחס לאחוז הפניות משנים קודמות. לצד זה השנה תכני הפניות כללו טענות למחסור, חוסר שובע וקשיים בהתאמת תפריט לילדים טבעוניים.
- קושי במפגשים עם הורים - 6%. השנה עקב מגפת הקורונה עלו מספר הפניות בהקשר של קשיים של ילדים לפגוש את הוריהם או להגיע לביתם, ביחס לשנים הקודמות.

*פירוט ודוגמאות לנושאי פניות ניתן לראות בפרק השני - נתונים וממצאים

מתוך 192 הפניות עלו מספר סוגיות בגינן ממליצה הנציבות על שינויי מדיניות ודרכי פעולה:

סוגיות ומגמות שעלו בפניות של ילדים באומנה:

- **מספר הפניות המועט המגיע מילדים באומנה** - בדומה לשנה שעברה, מספר הפניות המועט שהגיע מילדים באומנה מעורר חשש כי ישנם ליקויים בדרכי היידוע על קיום הנציבות עבור אותם ילדים. הנציבות תחזור להמלצתה לאפשר לה גישה ישירה אל הילדים לצורך היכרות באמצעות פנייה מקוונת.
- **ילדים חסרי מעמד** - במהלך השנה האחרונה, אך גם באלה שלפניה, הגיעו לנציבות מספר מקרים הנוגעים לסוגיית ילדים בסידור אומנה שהינם חסרי מעמד במדינת ישראל. ההשלכות של היעדר המעמד העלו סוגיות יומיומיות וגם סוגיות מהותיות שבראשן הקושי בקבלת טיפול רפואי. על אף שעבור חלק מהמקרים בהם טיפלה הנציבות נמצאו פתרונות נקודתיים, ניתן לומר שמדובר בתופעה הדורשת פתרון מדיניות רחב תוך שיתוף פעולה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עם רשות האוכלוסין וההגירה.
- **מימון הוצאות מעבר לסל עבור שוויון הזדמנויות לילדים באומנה** - בשנה האחרונה, ניתן ללמוד כי ישנו קושי וחוסר אחידות ביכולת מימון הוצאות מיוחדות שלא במסגרת הסל עבור ילדים באומנה. הנציבות קוראת לגופים המפעילים את שירותי האומנה לעשות את המאמץ המרבי על מנת לסייע לילדים באומנה, בייחוד כאשר ההוצאה המיוחדת מגיעה על רקע הצטיינות או מאמץ מיוחד של הילד, אם באמצעות מיצוי זכויות מול רשויות הרווחה ומוסדות המדינה ואם באמצעות פנייה לקרנות העוסקות בתחום זה.
- **סוגיות ומגמות שעלו בפניות של ילדים בפנימיות:**
- **תחושת אי מוגנות בפני גניבות וקושי בטיפול של המסגרות:** כבר בדו"ח שהוציאה הנציבות אשתקד, תחת סוגיית חוסר הזמינות של מדריכים, הייתה התייחסות לתחושת חוסר המוגנות של חניכים מפני גניבות וכן אחלת יד ואדישות שהחניכים חשים מצד הצוות. טיפול ומניעת גניבות אינה גזירה שלא ניתנת לביצוע. לראייה, יש פנימיות רבות בהן גניבות לא מתקיימות כתופעה.
- **ניכוי דמי כיס על ונדליזם ללא הגבלת סכום:** במהלך השנה האחרונה עלו מספר מקרים בהם לחניכים נוכו סכומים משמעותיים מדמי הכיס בגין פגיעה ברכוש הפנימייה. על פניו, מדובר בפרקטיקה מותרת על פי נוהל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. עם זאת, בחלק מהמקרים היה מדובר בסכומים לא פרופורציונאליים שנקבעו בצורה שנראית לעיתים שרירותית. חשוב להסביר לחניכים בצורה כנה ומציאותית על בסיס מה עלות התיקון נקבעה. יש לאפשר לחניכים לקחת חלק בתיקון או בחיפוש חומרי גלם לצורך תיקון הנזק.



- **התערבות טיפולית במשבר (אחיזות):** בשלוש השנים האחרונות נושא האחיזות עלה לא פעם בפניות לנציבות, אולם בשנה האחרונה הנציבות נחשפה לתכנים מדאיגים שדרשו דיון מעמיק והמלצות לשינוי מדיניות עתידיים. הנציבות ממליצה לבחון פרקטיקות שיסייעו לצמצם את ההשפעות השליליות באמצעות, הכשרה נוספת לצוותים, דיוק ההנחיות, בניית שאלון עיבוד עבור הילד שחווה את ההט"מ והכנסתו לתיק המעקב אחר ביצוע הט"מ (כיום יש טופס רק למדריך). כמו כן ממליצה הנציבות לבצע שינויים באופן הפיקוח כך שיכלול ראיונות עם ילדים שעברו הט"מ כחלק מהבקרה על דו"חות הט"מ של כל מסגרת, וראיון ילדים אחרים לצורך בירור האקלים במסגרת ואופן השימוש בהט"מ.
- **מזון:** נושא המזון באופן טבעי מעסיק ומטריד את הילדים, ויש להמשיך ולפעול באופן מתמיד לשיפורו.
 - מחסור במזון זמין בין הארוחות- השנה סוגיה זו חזרה במספר מסגרות.
 - מענה חלקי בלבד לצמחונים וטבעונים- על אף הפופולריות ההולכת וגוברת של שתי הבחירות התזונתיות הנ"ל וקיומן של הנחיות ברורות בנושא מצד מערך הפיקוח על התזונה, נראה כי חלק מהמסגרות טרם "פיצחו" את הנוסחה לתפריט מתאים שיהיה מגוון וטעים דיה עבור הילדים.
- **היעדר טלפון נגיש:** עד היום טרם הותקנו בכל הפנימיות טלפונים, כנדרש בתקנות לחוק האומנה לילדים (מנגנון תלונה לילדים בהשמה חוץ ביתית), תשע"ט-2018.
- **פערים בהנגשה שפתית בפנימיות לילדים דוברי ערבית:** בעקבות בירור מספר פניות מילדים דוברי ערבית נמצאו פערים שפתיים, הנובעים מהנגשת מידע בשפה הערבית וביצוע בקרה ללא ידיעת השפה הערבית. המלצת הנציבות היא כי בפנימיות לילדים דוברי ערבית, בהן המפקחים אינם דוברי ערבית, יתלווה למפקח נציג חיצוני הדובר ערבית על מנת לאפשר שיח פתוח לחלוטין עם הילדים ללא נוכחות אנשי צוות.
- **לצד פעילותה הרשמית של הנציבות כמנגנון לבירור תלונות ילדים, הנציבות רואה עצמה מחויבת לשיפור הידע והנגשתה לכלל הקטינים בחלופה ביתית. לשם כך, בשנת 2020 לצד בירור הפניות היתה פעילות בנושאים נרחבים:**
 - הרחבת דרכי הפנייה אל הנציבות
 - פתיחת אתר אינטרנט מותאם לילדים
 - פיתוח והתאמת מנגנון הפנייה לילדים דוברי ערבית
 - התאמת דרכי בירור פניות עם התפרצות המגפה
 - פיתוח תוכנית להיכרות עם ילדים עם מוגבלות לצורך התאמת מנגנון בירור התלונות עבורם
 - ביסוס עבודה בפנימיות המפעל להכשרת ילדים במשרד החינוך
 - פעולות לצורך התחלת פרויקט ה-TWINNIG
 - שיתופי פעולה פנים משרדיים לקידום מדיניות
 - הפעלת ועדה מייעצת כתמיכה מקצועית לפעילות הנציבות

פרק ראשון - פעילות הנציבות בשנת 2020



שנת 2020 הייתה השנה השלישית לפעילותה של נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית. בשנה זו ניתן לראות גדילה נוספת במספר הפניות שהגיעו לנציבות לעומת שנת 2019. מעבר לכך ועל אף הנסיבות המתגרות שאפיינו שנה זו יותר מכל, הנציבות הצליחה לקדם מספר פרויקטים במטרה לבסס את המנגנון, להתאימו לאוכלוסיות שונות וכן להרחיב ולפשט את דרכי הפנייה אליה.

- הרחבת דרכי הפנייה לנציבות- פיתוח מנגנון צ'אט-בוט בשיתוף המסלול לטכנולוגיות למידה במכון הטכנולוגי חולון (HIT). הצ'אט מאפשר לילדים ללמוד על המקרים בהם יכולה הנציבות לסייע, על חלק מהזכויות העומדות להם ועל דרכי הפנייה השונות לנציבות. הצ'אט עוצב באופן המתאים לילדים ותוך שימוש באלמנטים של משחק והשתתפות, שיהפכו את הלמידה אודות הנציבות לאקטיבית ומעניינת. על אף שהנציבות אינה קו חירום, הצ'אט זמין 24/7 והילדים יכולים להגיש דרכו פניות באמצעות קישור ישיר לאמצעי המועדף עליהם (מייל, וואטסאפ, פייסבוק או אינסטגרם).
- אתר אינטרנט- בסיוע אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, עלה לאוויר לאחרונה אתר אינטרנט ייעודי לנציבות, שיהווה עמוד נחיתה עבור הקמפיין ברשת שמקדמת הנציבות בשיתוף לפ"מ. האתר מותאם ומונגש לילדים, ביניהם ילדים צעירים- בעיצוב הגרפי, באופן ניסוח התכנים ובהצגתם בכתב גדול ומנוקד. האתר מהווה מקור מידע לילדים וכן ניתן לפנות באמצעותו לנציבות.
- פיתוח והתאמת מנגנון הפנייה לילדים דוברי ערבית- בחודש יוני 2020 החל עבודתו בנציבות במשרה חלקית מממנה בירור תלונות עבור ילדים דוברי ערבית. במסגרת עבודתו, בהנחיית הנציבה ויחד עם צוות הנציבות כולו, ערך הממונה תהליך שיתוף ציבור מקיף עם ילדים דוברי ערבית במספר פנימיות ברחבי הארץ וכן עם מנהלים ואנשי צוות. כל זאת במטרה להתאים את הכלים הקיימים בנציבות ולפתח חדשים באופן שישרת בצורה מיטבית את האוכלוסייה וכן ליידע באופן ישיר את הילדים על קיום הנציבות חכותם לפנות אליה. בעקבות התהליך נפתחו עמודים ייעודיים ברשתות החברתיות לילדים דוברי ערבית וכן הופקו חומרי הסברה בערבית. בנוסף, על מנת לשפר את הזמינות עבור ילדים דוברי ערבית, הנציבות העמידה קו פלאפון ייעודי בו יכולים כבר היום הילדים לקבל מענה ישיר בשפתם. מאז תחילת עבודתו של הממונה, המודעות לקיום הנציבות חכות הפנייה אליה עלתה בקרב ילדים דוברי ערבית ובהתאם גם היקף הפניות.
- הנציבות בתקופת הקורונה- עם התפרצות נגיף הקורונה הנציבות נדרשה לשינוי באופן עבודתה. ראשית היה ברור כי אנשי צוות הפנימיות והאומנה, עסוקים במתן הגנה, קבלת הנחיות במצב של אי וודאות, תוך כדי דאגה גם לאנשי הצוות ובני המשפחה. במצב כזה היה ברור כי בירור תלונות עלול להוות מקור למתח ולא לליבון ותיקון. על כן בחודשיים הראשונים להתפרצות הנגיף, הנציבות פעלה להכיל את הפניות, לתת הסבר לפונים ולברר מה הן הפניות אותן ניתן לברר בשלב מאורח יותר. פניות שלא ניתן היה לדחות התבררו באמצעות שיחות טלפון מהירות ופחות בכתובים. בחודשים מרץ- אפריל, תקופת "הגל הראשון", שיעור הפניות שהגיעו לנציבות היה גדול ב-40% ביחס לחודשיים המקבילים בשנים 2018 ו-2019.
- בניית תוכנית להיכרות עם ילדים עם מוגבלויות- סעיף 56 לחוק האומנה מנחה כי מנגנון הפניות יהיה נגיש לפנייה ישירה של ילדים ויכלול התאמות הנדרשות להגשת תלונה בהתחשב בשפה המובנת לילד, בגילו ובמידת בגרותו, ולעניין ילד עם מוגבלויות- גם בהתחשב במוגבלותו. על כן, הנציבות רואה זאת מחובתה לשתף את הילדים עם מוגבלות בעצמם בקביעת מאפייניו של המנגנון באופן המותאם להם, זאת גם בהלימה למדיניות הממשלה בנושא שיתוף ציבור שקיבלה ביטוי בהחלטת ממשלה מספר 4028.



בשיתוף פעולה הדוק עם מנהל מוגבלויות במשרד הרווחה, תהליך זה יצא לדרך. בחודשים הקרובים, הנציבות בסיוע המכון הישראלי להנגשה קוגניטיבית יקיים מפגשי היכרות עם ילדים עם מוגבלויות בהשמה חוץ ביתית על מנת להציג בפניהם את הנציבות ולבחון יחדיו את הדרכים המתאימות ביותר ליידוע כלל הילדים עם מוגבלות על קיום הנציבות, ואילו כלים נדרשים עבורם בכדי לפנות בצורה חופשית ופרטית וכיצד נוכל לבסס עימם אמון הדדי ולהעניק תחושת ביטחון ומוגנות.

- התחלת עבודה בפנימיות המפעל להכשרת ילדים במשרד החינוך- בשיתוף פעולה הדוק ופורה עם המנהל לחינוך התיישבותי, האגף לחינוך והדרכה בפנימיות והנהלת המפעל להכשרת ילדי ישראל- בשנה האחרונה החלה הנציבות לשרת גם את ילדי פנימיות המפעל להכשרת ילדים, הנמצאים תחת פיקוח משרד החינוך. מדובר בכאלף ילדים המצויים בפנימיות ברחבי הארץ לאחר שהופנו אליהן ע"י רשויות הרווחה.
- Twinning- תהליך למידה ממדינות האיחוד האירופאי- עוד בשנה שעברה, בסיוע משמעותי של אגף קשרי חוץ במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, התקבלה הנציבות לתוכנית Twinning היוקרתית של האיחוד האירופאי. פרויקט זה הינו תהליך למידה וחונכות שיספק לנציבות את הידע, הניסיון והכלים הקיימים במדינות האיחוד האירופאי בכל הנוגע לטיפול בתלונות ילדים ובני נוער בהשמה חוץ ביתית. לתהליך מונה "מוביל פרויקט" ובהמשך יצטרפו מומחים מקצועיים על פי הצורך. עקב ההשלכות הגלובליות של מגיפת הקורונה, מועד תחילת הפרויקט נדחה, אולם לקראת סוף שנת 2020 עתידה להיבחר מדינה שתלווה את התהליך.
- שיתופי פעולה פנים משרדיים לקידום מדיניות- הצפת סוגיות מדיניות ופערי מדיניות בנהלים הקיימים בפני הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, כפי שעלו מהתלונות שהתקבלו בשנת 2019 בנציבות.
- הפעלת ועדה מייעצת – אידאולוגיית העבודה של הנציבות, היא של שיתוף וחשיבה רחבה ככל הניתן. בהתבסס על כך, גם השנה היתה הקפדה על הפעלת ועדה מייעצת אליה הנציבות הביאה סוגיות לחשיבה משותפת לשם גיבוש דרכי פעולה עתידיים. הועדה מורכבת מבוגרי השמה חוץ ביתית, נציגי המגזר השלישי, נציגי משרד החינוך, הסיוע המשפטי לקטינים, משרד הרווחה, ייעוץ משפטי, נציגת אקדמיה, ומנהל פנימייה בדימוס.



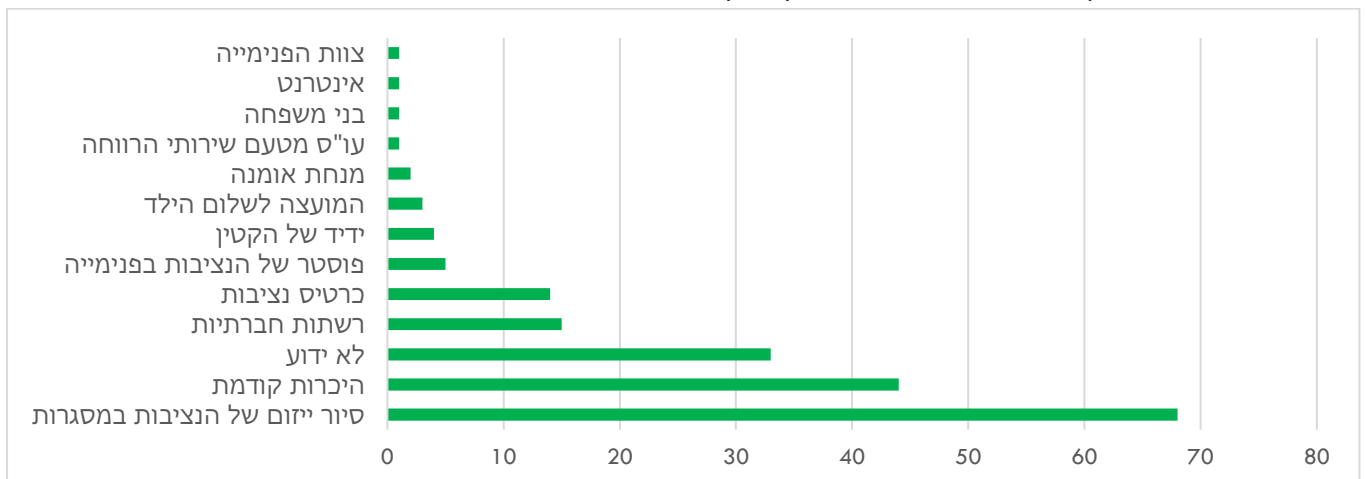
פרק שני - נתונים וממצאים

- **258** פניות הגיעו לנציבות בשנת 2020
- **51** פניות לא היו מותאמות לחוק האומנה מתוקפו פועלת הנציבות ולכן בירורן אינן תחת סמכותה. במרבית מהמקרים, כגון פניות מהורים או מילדים במעונות חסות הנוער, הנציבות הפנתה את הפונים לגורמים הרלוונטיים עבורם או העבירה את פנייתם לבירור הגורמים הרלוונטיים, כגון- פניות הציבור, גורמי פיקוח ועוד.
- **15** פניות עסקו בנושאים המצויים תחת בירור חוק העונשין (אלימות) והועברו לטיפול עו"ס לחוק הנוער, על פי חובת הדיווח.
- **192** מהפניות שהגיעו היו בסמכות הבירור של הנציבות, מתוכן:
 - 142 פניות הבירור בענייני הסתיים.
 - 34 פניות לא התקיים בירור מלא בעניינן – הסבר מפורט בהמשך.
 - 16 פניות התמקדו בשאלות של בירור זכויות.

נתונים כלליים לפניות המותאמות לחוק שהגיעו לנציבות (192 פניות):

מקור ההיכרות עם הנציבות:

- 35% מהילדים שפונים אל הנציבות, מכירים את הנציבות בזכות סיורי הנציבות בפנימיות.
- 23% מהילדים פונים כי יש להם היכרות מוקדמת עם הנציבות.
- 62% מהילדים שפנו לנציבות, עשו זאת לאחר שיחה והכוונה של מבוגר בסביבתם אודות קיומה של הנציבות, תפקידה וזכותם לפנות באופן מוגן פרטי ומוצנע.



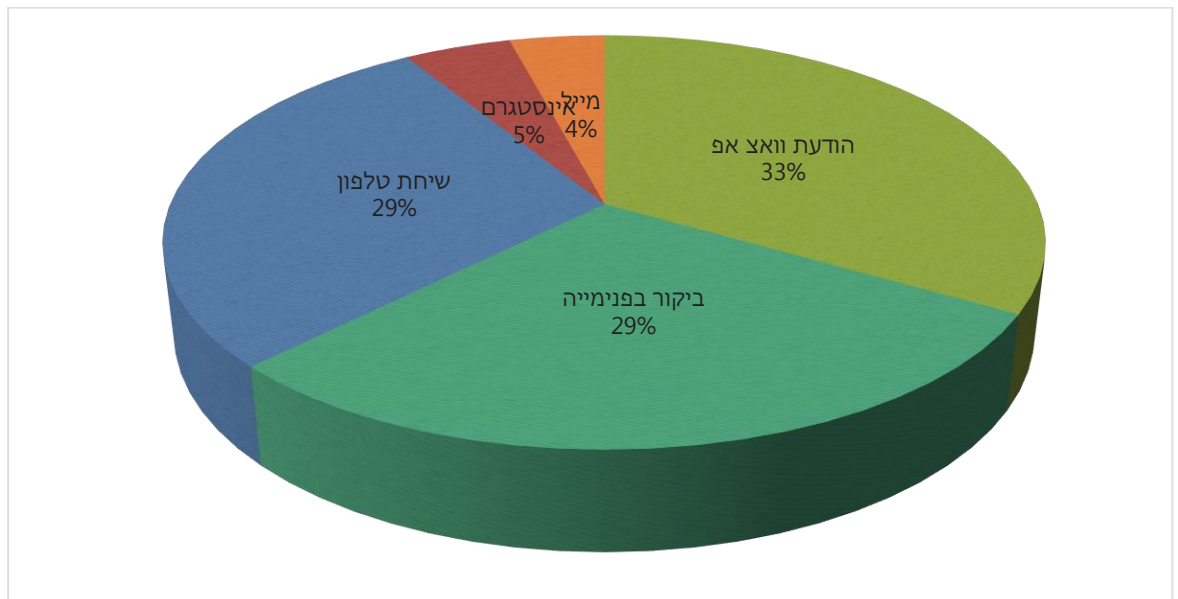
אופן הפנייה לנציבות:

- באמצעות הודעת וואטסאפ- 64 פניות
- בעת ביקור הנציבות בפנימייה – 56 פניות



- באמצעות שיחת טלפון – 55 פניות
- באינסטגרם- 9 פניות
- במייל – 8 פניות

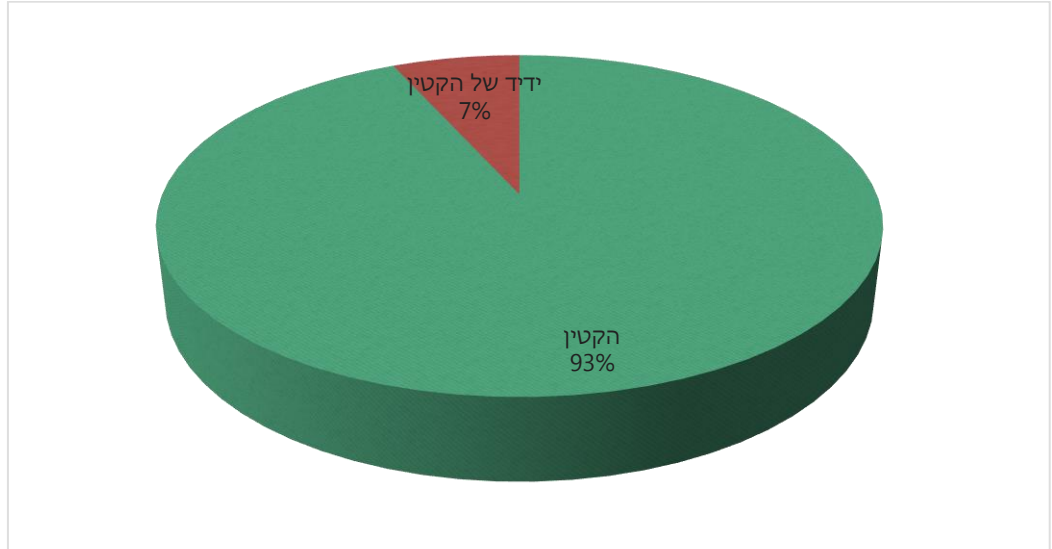
הנציבות מעמידה לרשות הילדים מגוון דרכים בהן ניתן לפנות אליה. ניתן לראות כי כ-29% מהפניות מגיעות לנציבות בעת ביקור בפנימייה אגב בירור תלונה אחרת או לשם היכרות. על כן, גם בתוכנית העבודה של השנה הבאה הנציבות עתידה לקיים, בנוסף לסיורים הנערכים לשם בירור פניה, סיורים יזומים לצורך הצגת הנציבות. כמו כן, ניתן לראות כי 33% אחוזים מהפניות הגיעו בהודעת וואטסאפ, כאשר לעיתים קרובות מדובר בהודעות קוליות, פרקטיקה שיכולה לשרת גם ילדים צעירים.



זהות הפונה:

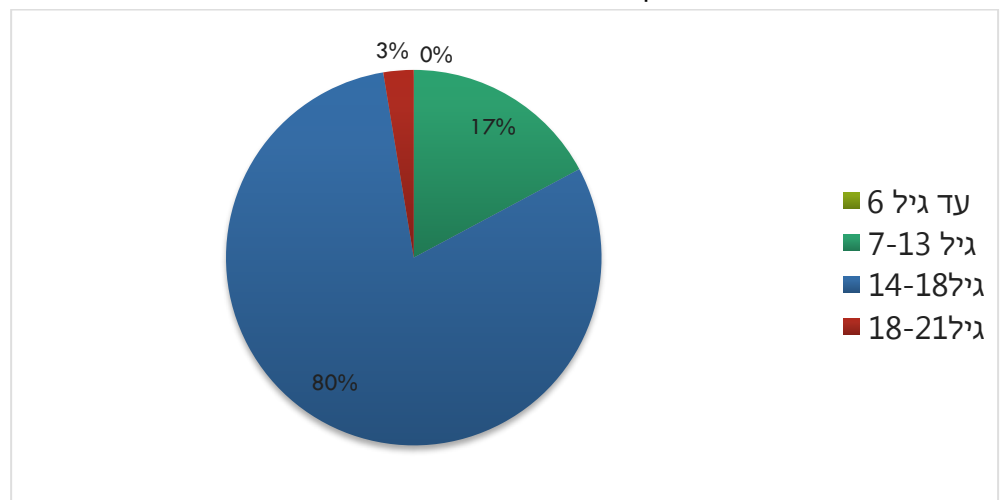
- 179 פניות התקבלו ישירות מהקטין
- 13 פניות התקבלו מידיד של הקטין

הנציבות פועלת להתאים את מנגנון בירור התלונות כך שיהיה נגיש עבור הילדים. עצם הפנייה אל הנציבות באופן ישיר, מעצימה אותם בכך שהם פועלים באופן אקטיבי על מנת להביא לשיפור בחיי היומיום שלהם. ידיד של הקטין, הוא מבוגר המצוי בסביבת הילד (ואינו ההורה) כדוגמת מדריך, מורה או ידיד משפחה. גם כאשר הפנייה הראשונית מגיעה מידיד, במידה ומתאפשר הנציבות תבקש לעודד את הילד עצמו לפנות.



גילאי הילדים שלגביהם התקבלו הפניות:

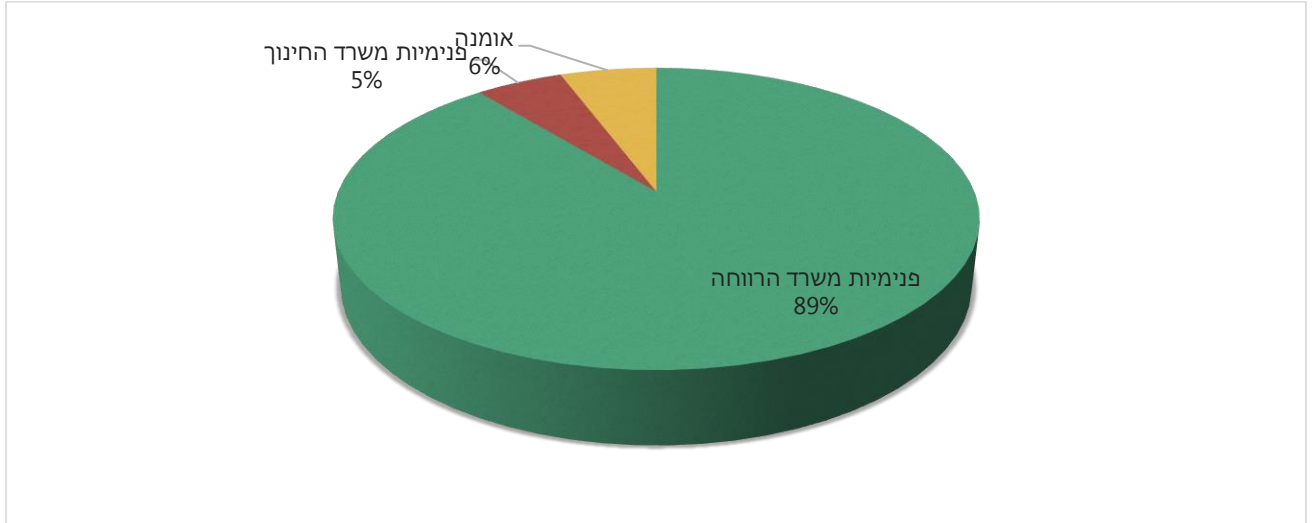
- עד גיל 6 לא התקבלו פניות.
- *יש לציין כי מרבית הילדים המושמים בסידור חוץ ביתי בגילאים אלה מצויים באומנה.
- בגילאי 7-13 התקבלו 33 פניות
- בגילאי 14 – 18 התקבלו 154 פניות
- בגילאי 18 – 21 התקבלו 5 פניות



כמו בשנים קודמות ניתן לראות כי מרבית הפונים הם בגיל ההתבגרות. אך עדיין 33% הם בגילאי בית ספר יסודי, נתון המעיד כי הנציבות נגישה לילדי בית ספר יסודי.

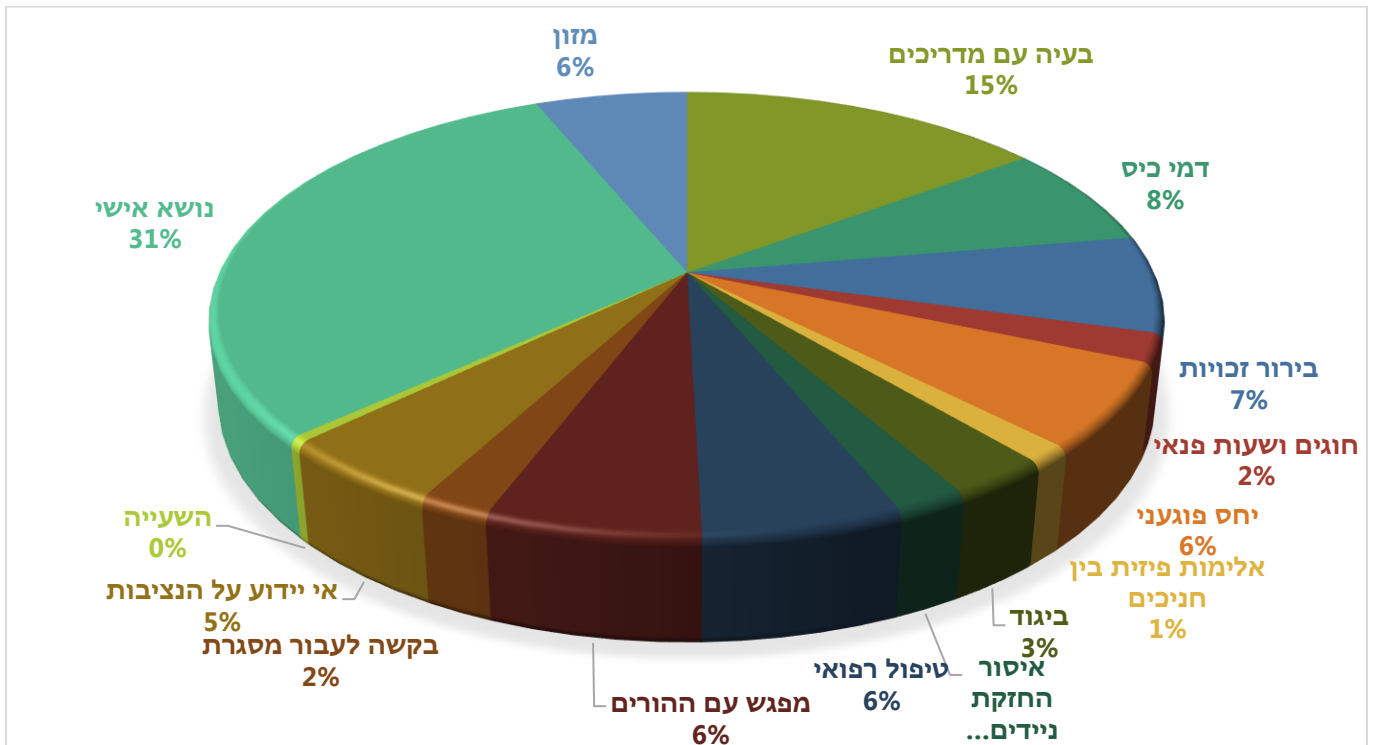
התפלגות ע"פ מקום שהות הקטין

- 171 פניות מפנימיות בפיקוח משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.
- 11 פניות מילדים באומנה.
- 10 פניות מפנימיות שבפיקוח משרד החינוך בהן מושמים ילדים על ידי רשויות הרווחה.



ניתוח ממצאי מקורות ההיכרות של ילדים בהשמה חוץ ביתית, וממצאי אופן הפנייה אל הנציבות יכולה לשפוך אור על הפער היחסי בין מספר הילדים בהשמה חוץ ביתית בפנימיות לבין ילדים בהשמה במשפחות אומנה. חוסר הנגישות הבלתי אמצעי של הנציבות לילדי אומנה וההיכרות הישירה, בידודם של ילדי האומנה, במובן זה שכל אחד במשפחה, להבדיל מילדי פנימיות המספרים אחד לשני אודות הנציבות, יתכן כי יש בו להסביר את הפערים.

נושאי הפניות





דוגמאות לפניות בנושאים שונים

- **מזון** – נער בן 17 פנה לנציבות בנושא קשיים בתפריט טבעוני וסיפר כי התפריט אינו מותאם לו וכי המזון הקיים בפנימייה אינו משביע ומזין אותו.
בעקבות התערבות הנציבות הורחב התפריט לחניכים טבעוניים. הפנייה נמצאה מוצדקת.
- **דמי כיס** – מס' ילדי פנימייה פנו לנציבות ושיתפו כי אין להם כסף מאחר ולא חולקו להם דמי הכיס מעל חודש ימים וביקשו את עזרת הנציבות לקבלת הכסף המגיע להם.
בעקבות התערבות הנציבות הומלץ על חידוד הנהלים בקרב צוות הפנימייה, הפניה נמצאה מוצדקת.
- **חוגים ושעות פנאי** – נער בן 13 שיתף כי אינו מעוניין לקחת חלק בחוגים המתקיימים בפנימייה וכי ביקש ממנהל המסגרת לאשר לו חוג כדורגל המתקיים מחוץ לשטחי הפנימייה. מנהל המסגרת לא אישר לו את הבקשה ועל כן ביקש הנער את עזרת הנציבות בעניין. בירור הנציבות העלה כי ישנה מדיניות בפנימייה המאפשרת יציאה לחוגים מחוץ לפנימייה רק לילדים מכיתה ט' ומעלה משיקולי מוגנות. בנוסף, בירור הנציבות העלה כי החניך נמצא במס' חוגים מגוונים בפנימייה, לפיכך אין סיבה להפר את המדיניות הנהוגה.
- **יחס פוגעני, אלימות מילולית, ענישה מוגזמת** – מס' ילדים סיפרו כי חווים יחס כוחני, מאיים ומשפיל מאחד ממנהלי הבתים בתוך הפנימייה. היחס הפוגעני התבטא בענישה לא פרופורציונאלית, חשיפת מידע אישי בעניין החניך בפרהסיה ועוד. בירור הנציבות העלה כי מדובר בפניה מוצדקת. מנהל הפנימייה קיים שיחת הבהרה עם מנהל הבית וסוכם כי תהייה הקפדה על חידוד ההנחיות והנהלים לכלל המדריכים.
- **בירור זכויות** – ילד בן 15 שיתף כי אוסרים עליו להיכנס לחדרים של הבנות, פנה בבקשה לדעת האם מותר לאסור על כניסה של בנים לחדרי בנות וההיפך. הוסבר לו כי מדיניות החלוקה המגדרית והכללים בנושא, משתנה מפנימייה לפנימייה. לאחר בירור הוסבר לו כי בפנימייה בה נמצא החלטה זו נובעת מהשינויים בחלוקת ההרכב המגדרי של הבתים, לאור המדיניות העדכנית של המשרד המפקח.
- **ביגוד** – מס' ילדים שיתפו כי אין להם מספיק בגדים לעונת החורף וכי רוכשים להם את הביגוד בעלות מצומצמת. הילדים ביקשו את עזרת הנציבות בהגדלת כמות ואיכות הביגוד הנרכש עבורם.
כתוצאה מהתערבות הנציבות ניתן לילדים תקציב עבור הביגוד לעונת החורף. הפניה נמצאה מוצדקת.
- **בעיה עם מדריכים** – ילדה בת 13 שיתפה את הנציבות כי המדריך מחטט לה ולשאר חברותיה בארונות הבגדים ללא אישור ובנוסף מעיר להן על לבושן באופן שאינו נעים להן.
בעקבות התערבות הנציבות מנהלת הפנימייה ביצעה שיחה עם החניכות בנושא, והמדריך זומן לחידוד נהלים על ידה. הפניה נמצאה מוצדקת.
- **איסור החזקת טלפונים ניידים** – ילדה בת 13 שיתפה כי גישתה לטלפון הנייד אסורה, בעוד שליתר בני גילה הגישה מותרת ועל כן ביקשה את עזרת הנציבות בנושא.
בירור הנציבות העלה כי ההגבלה נעשית מתוך שיקולים מקצועיים שנועדו להגן על החניכה.



- **טיפול רפואי** – חניכה בת 15 פנתה לנציבות בטענה כי מזה תקופה סובלת מכאבים שונים ומתמשכים ובקשותיה לבדיקות רפואיות לא נענות ע"י הצוות. בירור הנציבות העלה כי החניכה מטופלת באופן עקבי ע"י גורמי רפואה מתאימים, כולל בירור נסיבות המכאובים עליהם מדווחת.
- **מפגש עם הורים ביולוגיים** – ילד בן 12 פנה לנציבות לאחר שלא פגש את הוריו מעל חודש ימים וביקש את עזרת הנציבות לברר את נסיבות הפסקת המפגשים. בעקבות התערבות הנציבות חודשו המפגשים של הקטין עם הוריו והוא מגיע לבקרו אחת לחודש. הפניה נמצאה מוצדקת.
- **בקשה לעבור מסגרת** – ילדה בת 13 שיתפה כי רוצה לעזוב את הפנימייה היות ואינה משתלבת חברתית בקבוצתה, אינה שבעת רצון מהחוגים ושעות הפנאי ומבקשת לגדול בבית נורמטיבי.
- **אי ידוע ואי הנגשת הנציבות** – מס' ילדים שיתפו כי לא שמעו על הנציבות מהצוות הטיפולי (מנחות אומנה או צוות פנימייה). לא חולקו להם כרטיסי הידוע השייכים לנציבות, בפנימייה לא תלויים שלטים ואין טלפון המיועד ליצירת קשר עם הנציבות בעת הצורך. ממצאי הפניות העלו כי אין הקפדה בכלל המסגרות החוץ ביתיות על חלוקת כרטיסי ידוע. בכלל הפניות נמצא כי לא נעשה ריענון כנדרש בחוק. בחלק מהפניות שהגיעו מילדים ממסגרות פנימייתיות, עלה כי אכן אין תליית שילוט כנדרש ואין טלפון נגיש ממנו ניתן ליצור קשר עם הנציבות, בהתאם לתקנות חוק האומנה(מנגנון בירור תלונות של ילדים בהשמה חוץ ביתית), תשע"ט – 2018. הפניה נמצאה מוצדקת.
- **איסור שהות חניך בפנימייה** – ילד בן 16 סיפר כי עקב סירובו להיכנס לשיחה עם איש צוות הפנימייה נמסר לו כי יושעה מהפנימייה. בעקבות התערבות הנציבות, החניך נכנס לשיחה עם המנהל, אך במקביל סוכם כי יעשה ריענון של נהלים לכלל הצוות על איסור איום בהשעיה. הפניה נמצאה מוצדקת.
- **נושא אישי** – נער בן 17 שיתף כי מתקשה ללמוד למבחני הבגרות. לדבריו ביקש מהנהלת הפנימייה סיוע בשיעורי עזר בנושאים שונים כגון אנגלית ומתמטיקה ונענה בשלילה. מבקש את עזרת הנציבות בנושא. בירור הנציבות העלה כי על הפנימייה לספק שיעורי עזר לחניך ואף מקבלת תקציב בו ניתן להשתמש למטרה זו. המשך הטיפול ויישום התיקון הועבר לפיקוח. הפניה נמצאה מוצדקת.

34 פניות בהן לא התקיים בירור מלא בעניינן :

- 17 פניות אשר הסתדרו עצמאית ללא צורך בעזרה נוספת של הנציבות.
- 16 פניות עקב חוסר בפרטים נדרשים ו/או קושי ליצור קשר עם הקטין, נשוא הפניה.
- פניה אחת הופסקה לבקשת הקטין.

*מדיניות הנציבות היא לעודד את הילדים למצות את הפתרונות המוצעים להם במסגרות באמצעות שיח עם אנשי הצוות המלווים אותם. על כן, הנציבות מברכת על מצבים בהם הפונה מקבל מענה מוצלח גם ללא התערבותה. זוהי תעודת זכות למסגרת ולילד.

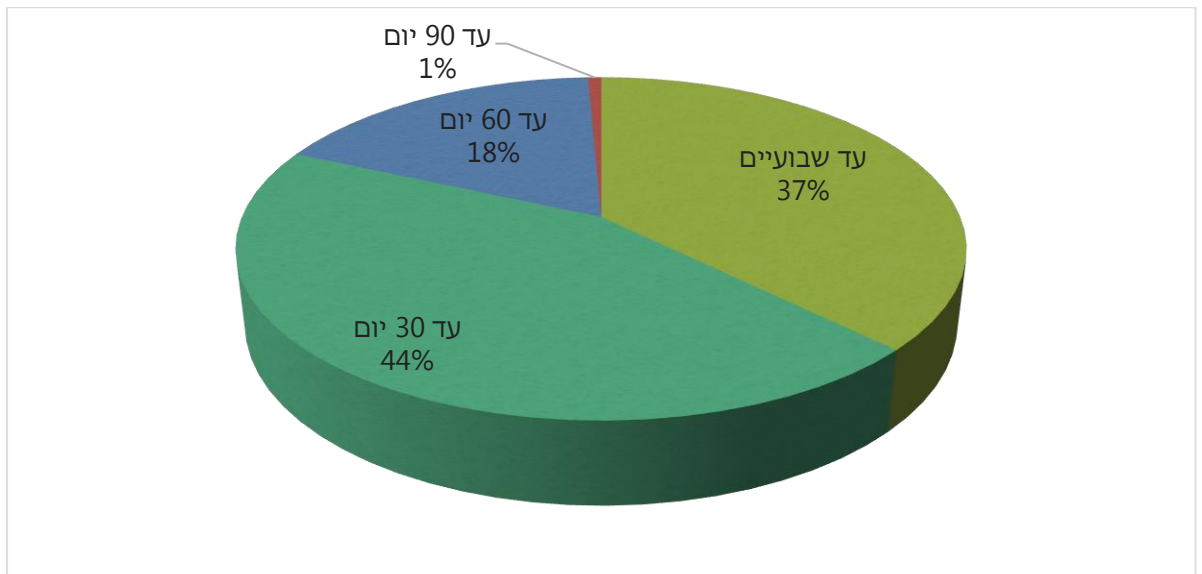


*במקרים מסוימים, הקטין לא מזדהה והנציבות לא מצליחה ליצור עימו קשר שנית לאחר שפנה. בכל מקרה כזה, נעשים מספר ניסיונות להשיג את הילד ונשלחת לו הודעה לטלפון או לאחת הרשתות החברתיות אם דרכן פנה.

ממצאי פניות שנערך בירור בעניינן (142 פניות)

זמן בירור תלונה:

- עד שבועיים – 53 פניות
- עד 30 יום – 63 פניות
- עד 60 יום – 25 פניות
- עד 90 יום – פניה אחת

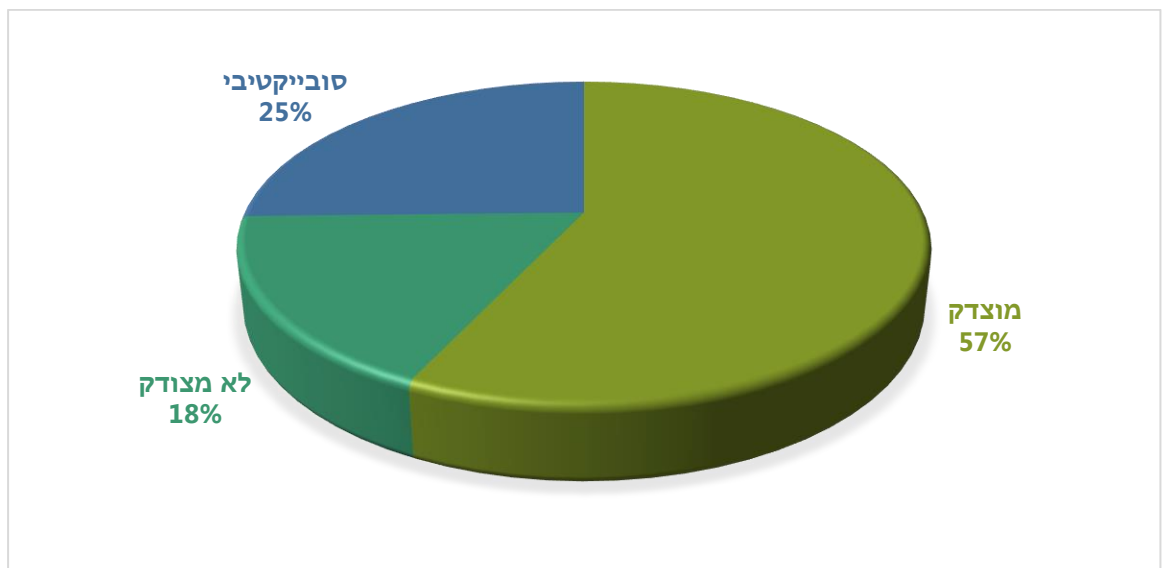


80% מהפניות מקבלות מענה סופי עד 30 יום.

מסקנות הבירור:

- 81 פניות נמצאו מוצדקות
- 25 פניות נמצאו לא מוצדקות
- 36 פניות נמצאו סובייקטיביות, כלומר פניות אשר על אף שהקושי שהעלה הפונה היה אמיתי, המסגרת פעלה כשורה ועשתה את המיטב בכדי לסייע לו.

*מתוך כלל הפניות שנמצאו מוצדקות, 20% מהפניות טופלו על ידי הצוות האחראי, טרם סיום בירור הנציבות, כלומר עצם הצפת הסוגיה על ידי הילד באמצעות הנציבות הביאה לשינוי. הנציבות מברכת על כך ומעודדת את הגורמים בשטח הנוגעים בחייהם של הילדים שלא בהכרח להמתין עד סיום הבירור והגשת מסקנות והמלצות הנציבות על מנת להביא לשינוי חיובי בחייו של הילד ולתקן את הנדרש.



דוגמאות לפניות, אופן בירורן ומסקנותיהן

נערה בת 17 הנמצאת באומנת קרובים מזה מספר שנים פנתה אל הנציבות בבקשה לאשר לה משפחה אומנת חלופית.

הנערה סיפרה כי מזה תקופה מרגישה לא בנוח באומנת הקרובים, כי אין לה מקום ממשי ולעיתים קרובות נאמר לה על ידי המשפחה כי הסידור הוא זמני. לטענתה היחסים בבית מתוחים ומלווים בהתפרצויות זעם הדדיות ומבחינתה הדבר כבר בלתי נסבל. לאחר שבקשותיה לא נענו, עברה הנערה על דעת עצמה לבית קרובי משפחה רחוקים. כתגובה נמסר לה כי זכאותה לאומנה תיפסק.

הנציבות פנתה לקבלת התייחסות שירותי האומנה וקבלת התייחסות שירותי הרווחה באיזור מגורי האם (המחלקה האחראית). חשוב לציין כי להפסקת שירותי האומנה, השלכות ישירות על המשך מתן סיוע לנערה ובמקרה הזה גם לאפשרות למימוש הסידור החלופי אותו ביקשה הנערה.

בתגובה נמסר משירותי האומנה כי גם הם הבחינו בקשיים של הנערה ביחסיה עם משפחת הקרובים בה שהתה, אולם ההחלטה על העברת הנערה לסידור חלופי, יכול להיעשות רק באישור המחלקה לשירותים חברתיים שבמקרה הזה התנגדה לבקשה.

בבירור עם המחלקה לשירותים חברתיים עלה, כי אכן לא הסכימו למעבר הנערה, משום שביקשו לשמור על קשריה המשפחתיים וגם מחשש לתגובת האם (שבעבר התנגדה לכל סידור חוץ ביתי עבור ביתה).

ממצאי הבירור הובילו אותנו למסקנה כי מדובר **בפנייה מוצדקת**. טובתו של קטין באם הוצא מהסידור הטבעי בבית הוריו להיות בסידור חלופי שיהווה עבורו חלופה ביתית מלאה. בנוסף, הנציבות מצאה כי רצון הנערה כלל לא קיבל משקל במכלול השיקולים וכי העמדה "הכוחנית" שהוצבה בפניה, שתי אפשרויות בלבד-המשך אומנת קרובים או הפסקת זכאותה לאומנה לחלוטין, לא הייתה במקומה.



לקראת סיום הבירור, הובא לידיעת הנציבות כי שירותי הרווחה נתנו את הסכמתם לסידור אומנה חלופי.

ילדה בת 11 פנתה אל הנציבות בטענה שקשה לה בגלל שאינה יוצאת לחופשות מהפנימייה. לדבריה אימה עזבה את הארץ ואביה מתקשה להגיע לבקר אותה עקב המרחק. בעקבות נישואיו השניים של האב, אינה יכולה להגיע בסופי שבוע לביתו. עוד סיפרה הילדה כי ביקשה לצאת לחופשה אצל חברת משפחה, אצלה גם שוהה אחותה, אך הפנימייה לא טיפלה בבקשתה.

הנציבות פנתה לקבלת התייחסות של צוות הפנימייה וגם צוות העובדים הסוציאליים של המחלקה לשירותים חברתיים בה מתגורר אביה של הילדה. בתגובה נמסר לנציבות כי הילדה אכן לא יוצאת לחופשות, גם לא בסופי שבוע.

- אביה מחד מתקשה לקבל אותה בביתו מאידך אינו נותן אישור לשילובה במשפחה מארחת. במקביל לפניית הנציבות הוחלט על פנייה נוספת אל האב טרם פנייה לבית המשפט, בכדי לאפשר לילדה לצאת למשפחה מארחת.
 - ההצעה שהילדה תצא לבית האישה בה מתגוררת אחות הילדה, נבדקה ונמצאה מסיבות מקצועיות כמענה לא מתאים.
- ממצאי הבירור העלו כי מחד הפנייה אל הנציבות מקורה במצוקה אמיתית אך המטופלת באופן מקצועי, לכן הגענו למסקנה כי מדובר בפנייה סובייקטיבית.

בעקבות פנייתה של הילדה אל נציבות פניות ילדים ונוער, ובתיאום עם הנציבות, התקיימה שיחה של מנהל הפנימייה עם הילדה, בה הועבר לה מסר חד משמעי על כך שהיא ילדה אהובה בפנימייה ושיקפו לה את ההתקדמות שלה והיתרונות של שהותה בפנימייה. כמו כן, נמצאה לה משפחה מארחת.

נערה בת 16 השוהה בפנימייה, פנתה אל הנציבות בטענה כי אינה מקבלת את הטיפול הרפואי לו היא זקוקה.

לדבריה, מזה זמן רב, היא מבקשת להגיע לבדיקות אצל רופא נשים ולטיפול אצל רופא שיניים. בנוסף שיתפה כי סובלת מחוסר שקט וקשיי ריכוז, אובחנה כסובלת מליקויי למידה ולכן זקוקה לריטלין שלא מסופק לה. הנציבות פנתה לקבלת התייחסות הפנימייה לטענות הנערה. כמו כן התבקשו תיעודי חומרים רפואיים. בתגובת הפנימייה, נמסר לנו כי הבקשה לרופא נשים נעשתה רק לאחרונה וכי נקבע לה כבר תור. לעניין טיפול השיניים- לנערה נקבע תור בעבר אולם בחרה שלא ללכת אליו. לאור התפרצות מגפת הקורונה, הושהו טיפולי שיניים שאינם דחופים, אך עם פתיחת המרפאות נקבע לה תור חדש. לעניין בקשתה לטיפול בריטלין, הדבר נבדק על ידי רופא מומחה, אשר קבע כי במכלול הנסיבות המאפיינים את הנערה, נטילת ריטלין אינה מתאימה בשלב הזה עבורה. המענה כולו לווה בהעתקי האישורים המתאימים, מסמכי זימון התורים וכד'.

במקרה זה, ממצאי הבירור הובילו אותנו למסקנה כי הפנימייה פעלה כנדרש, תוך דאגה וטיפול בנערה, על כן **לא מצאנו את הפנייה כמוצדקת.**



פרק שלישי - סיכום והמלצות

מטבע הדברים, עבודתה השוטפת של הנציבות הכוללת טיפול בפניות ילדים בהשמה חוץ ביתית באופן נקודתי מביאה עמה נקודת מבט ייחודית על המתרחש בשטח. פעמים רבות, לאורך השנה צוות הנציבות מבחין בסוגיות החוזרות בתלונות או סוגיות חריגות היכולות להצביע על מגמות או פערים במדיניות הקיימת. בכדי להטיב עם קהל היעד עליו היא אמונה, הנציבות רואה זאת מחובתה להצביע על אותן מגמות ועל פערי המדיניות הקיימים בפני קובעי המדיניות הרלוונטיים. קובעי המדיניות במשרדים השונים הם שותפים משמעותיים לנציבות במילוי משימתה לאפשר לילדים שמירה על זכויותיהם ורווחתם במסגרות המיועדות להוות חלופה ביתית מטיבה.

במהלך שנת הפעילות השלישית של נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית, התקבלו 258 פניות, מתוכן 192 פניות הוגדרו כמצויות תחת סמכות הנציבות ונפתח בעניינן תהליך בירור. אנו ממשיכים לראות את גדילת מספר הפניות וכן גיוון גדול יותר של מקורן, זאת בין השאר הודות לפעילות האקטיבית לחשיפת הנציבות בפני ילדים דוברי ערבית וכן עקב מגפת הקורונה. לצד התרחבות מספר הפניות בעניינם של ילדים בפנימיות, מספר הפניות מילדים באומנה עדיין נמוך מאוד ביחס לחלקם באוכלוסיית המושמים ומעלה חשש כבד כי רובם עדיין אינם מכירים את הנציבות, על אף כרטיסי הידוע שאמורים להיות ברשותו של כל ילד הנמצא בהשמה חוץ ביתית במדינת ישראל.

יידוע ומתן הסבר לילדים על זכותם לפנות אל נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית:

בפנימיות אמנם יש בסיס היכרות רחב יותר עם הנציבות, אולם מסיוורים שערכה הנציבות לאורך השנה ניכר כי במסגרות רבות עדיין אין הקפדה על ביצוע התקנות לחוק האומנה שנכנסו לתוקף במרץ 2019. היעדר ההקפדה על התקנות בולט במיוחד בכל הנוגע ליידוע הילדים באמצעות תליית שלטי הנציבות, חלוקת כרטיסי הנציבות ע"י עו"ס המסגרת ומתן תזכורת אחת לחצי שנה וכן הצבת טלפון שיאפשר לילדים ליצור קשר עם הנציבות באופן פרטי ומוצנע, ללא צורך לבקש רשות מאיש צוות. ילדים שאינם מחזיקים בטלפון נייד אישי מתקשים ליצור קשר עם הנציבות בהיעדר טלפון על פי הנדרש ולדאבוננו לרוב מדובר בילדים צעירים, ילדים מהמגזר החרדי או כאלה המגיעים מרקע סוציו-אקונומי מוחלש במיוחד.

משיחותנו עם המסגרות, עולה כי היעדר ההקפדה על התקנות לרוב מקורו לא בכוונת זדון, אלא בחוסר היכרות עם הנציבות ועם החובות המוטלות על המסגרת בהקשר זה על פי חוק. ניכר כי התיווך וההסבר אודות הנציבות למנהלי הפנימיות והצוותים בשטח לא מספק. במצב זה, פעמים רבות ההיכרות עם הנציבות מתבצעת רק אגב בירור פנייה, מה שעלול ליצור בקרב מנהלי המסגרות והצוותים רתיעה ולחץ מתהליך הבירור שאינם מחויבי מציאות.

הסיוורים בפנימיות חשפו כי גם חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לא פועלות באופן מלא בהתאם לתקנות חוק האומנה (מנגנון תלונה לילדים במסגרת השמה חוץ ביתית), תשע"ט-2019. למעשה בעת הכנת קטין ליציאה מהבית וטרם הגעתו למסגרת החוץ ביתית שנבחרה עבורו או בשיתוף עימו, לא תמיד מובא בפניו המידע על זכויותיו המלאות הכוללת את זכות הפנייה לנציבות, כמו כן הקטין לא מצויד כנדרש בכרטיס יידוע על דרכי הפנייה לנציבות.



מתוך 192 הפניות שבירורן הסתיים בשנת 2020, עולות מספר סוגיות, שאת חלקן הפצנו כבר במהלך השנה לקובעי המדיניות הרלוונטיים ואת הנבחרות שבהן נביא כעת, בתקווה שימשו את כל הנוגעים בדבר ביצירת מדיניות חדשה, שינוי מדיניות קיימת והתנהלות העמותות המפעילות והמסגרות עצמן.

סוגיות ומגמות שעלו בפניות של ילדים באומנה:

- **מספר הפניות המועט המגיע מילדים באומנה** - כפי שנכתב בדברי הפתיחה לפרק זה, בדומה לשנה שעברה, מספר הפניות המועט שהגיע מילדים באומנה מעורר חשש כי ישנם ליקויים בדרכי היידוע על קיום הנציבות עבור אותם ילדים, זאת על אף חלוקת כרטיסי היידוע המעוגנת בתקנות לחוק האומנה. חשש זה מתגבר על רקע פניות של מנחות אומנה אל הנציבות בשאלות ששיקפו את חוסר הידע שלהן לגבי הנציבות בכלל ולגבי אופן עבודתה בפרט. כל זאת כמובן לצד הקשיים האובייקטיביים הקיימים ממילא עבור ילדים באומנה באם ירצו לפנות לנציבות. עם זאת, בשנה האחרונה ניתן לראות עליה באחוז הפניות ה"עצמאיות", כלומר פניות שזים הילד עצמו, לעיתים גם בעניין המשפחה האומנת, זאת בניגוד לשנתיים הקודמות בהן רובן המכריע של הפניות עסקו בגורמים שאינם המשפחה האומנת.
- **ילדים חסרי מעמד** - במהלך השנה האחרונה, אך גם באלה שלפניה, הגיעו לנציבות מספר מקרים הנוגעים לסוגיית ילדים בסידור אומנה שהינם חסרי מעמד במדינת ישראל. במרבית המקרים הילדים הפונים היו צעירים, אולם כאלה שנולדו בארץ ונמצאים תקופה משמעותית בסידור אומנה, כך שהיה ניתן לצפות שהנושא יוסדר אם באמצעות הליכי אימוץ (בית קבוע לכל ילד) וככל שהדבר לא מתאפשר, שיוסדר לכל הפחות באמצעות הקניית מעמד ארעי. ההשלכות של היעדר המעמד כוללות סוגיות יומיומיות כמו מניעת יציאתו לחו"ל של הילד יחד עם המשפחה האומנת וגם סוגיות מהותיות שבראשן הקושי בקבלת טיפול רפואי. על אף שעבור חלק מהמקרים בהם טיפלה הנציבות נמצאו פתרונות נקודתיים, ניתן לומר שמדובר בתופעה הדורשת פתרון מדיניות רחב תוך שיתוף פעולה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עם רשות האוכלוסין וההגירה.
- **מימון הוצאות מעבר לסל עבור שוויון הזדמנויות לילדים באומנה** - בשנה האחרונה, ניתן ללמוד כי ישנו קושי וחוסר אחידות ביכולת מימון הוצאות מיוחדות עבור ילדים באומנה. ילד או ילדה שירצו להצטרף למסע לפולין, להוציא רישיון נהיגה או לצאת לקורס הדרכה במסגרת תנועת נוער - לא תמיד יקבלו את המימון הנדרש מכיוון שהוצאות אלה אינן כלולות בסל התקציבי שמקצה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. הנציבות קוראת לגופים המפעילים את שירותי האומנה לעשות את המאמץ המרבי על מנת לסייע לילדים באומנה, בייחוד כאשר ההוצאה המיוחדת מגיעה על רקע הצטיינות או מאמץ מיוחד של הילד, אם באמצעות מיצוי זכויות מול רשויות הרווחה ומוסדות המדינה ואם באמצעות פנייה לקרנות העוסקות בתחום זה.

סוגיות ומגמות שעלו בבירור פניות ילדים בפנימיות:

- **תחושת אי מוגנות בפני גניבות וקושי בטיפול של המסגרות:** בדו"ח שהוציאה הנציבות אשתקד, תחת סוגיית חוסר הזמינות של מדריכים, הייתה התייחסות לתחושת חוסר המוגנות של חניכים מפני גניבות וכן אחלת היד ותחושת האדישות של החניכים שהצוות מגלה לעניין זה. סוגית הגניבות עלתה כמגמה ביתר שאת השנה, כאשר גם כאן במרבית המקרים החניכים הדגישו שנותרו ללא פתרון מהצוות לגניבה שהתרחשה או למניעת גניבות עתידיות. חיים בצל גניבות, אינם תואמים להגדרת חלופה ביתית, שכן מקום מגורים של ילד כמו גם של מבוגר ראוי ונכון שיהיה מוגן. טיפול ומניעת



גניבות אינה גזירה שלא ניתנת לביצוע. לראייה, יש פנימיות רבות בהן גניבות לא מתקיימות כתופעה. במקרים בהם היא קורית היא מטופלת מידית אם באמצעות שיחות לחניכים, בטיפול משמעותי, בחשיבה משותפת עם החניכים על דרכים לשיפור המוגנות ואם בתחקור האירוע.

• **ניכוי דמי כיס על ונדליזם ללא הגבלת סכום:** במהלך השנה האחרונה עלו מספר מקרים בהם לחניכים נוכו סכומים משמעותיים מדמי הכיס בגין פגיעה ברכוש הפנימייה. על פניו, מדובר בפרקטיקה מותרת על פי נוהל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. עם זאת, בחלק מהמקרים היה מדובר בסכומים לא פרופורציונאליים שנקבעו בצורה שנראית לעיתים שרירותית. שתי סוגיות מרכזיות עולות מכך:

▪ יצירת "חובות" של מאות ואף אלפי שקלים שלמעשה משעבדים את דמי הכיס של הילד חודשים ולעיתים גם שנים קדימה. הכלי מאבד מהאפקטיביות שלו בהרתעה עבור ילדים שכבר "חייבים" סכומים גדולים ובכל מקרה לא יסיימו לשלם את חובם בעתיד הנראה לעין, לעיתים גם עד מועד סיום שהותם בפנימייה.

▪ חישוב עלות התיקון נעשית בצורה שנראית לעיתים שרירותית ואינה מוצגת לחניכים בשקיפות. לדוגמא- פנימייה שהתבקשה לפרט בפני הנציבות את מרכיבי עלות התיקון לנזק שנגרם ע"י חניך הציגה תחשיב שכלל שעות עבודה של עובדי האחזקה השכירים בפנימייה, שהרי מקבלים שכר שוטף עבור עבודתם.

המלצתנו היא לקבוע מגבלה ברורה על סכום ההשתתפות של חניכים על מנת לשמור על האפקט החינוכי של לקיחת אחריות במקרה של פגיעה ברכוש, ובמקביל לא לשעבד לחלוטין את דמי הכיס של חניכים, שלעיתים מהווים את הכסף הפרטי היחיד שברשותם. השתתפות חניך בעלות מוצר שניזוק עקב התנהגותו, יש בה ערך חינוכי, אם בכדי ללמד השלכות מהן ואם בכדי ללמד התנהלות כלכלית נבונה לעתיד. לשם כך, חשוב ביותר להסביר לחניכים בצורה כנה ומציאותית מדוע עלות התיקון נקבעה ככזו. יש לאפשר לחניכים אף לקחת חלק בתיקון או בחיפוש חומרי גלם לצורך תיקון הנזק. הנציבות קוראת לפתח דרכי תגובה נוספות למקרים כאלה על מנת להגביל את הסכום שנגבה מחניכים ו"להשלים" את התגובה בדרכים חינוכיות אחרות.

• **התערבות טיפולית במשבר (אחיזות):** בשלוש השנים האחרונות נושא האחיות עלה לא פעם

בפניות לנציבות, אולם בשנה האחרונה הנציבות נחשפה לתכנים מדאיגים שדורשים דיון מעמיק ואף דרישה לשינויי מדיניות. מספר מאפיינים חזרו באופן בולט בפניות שהעלו ילדים בנושא זה, לדוגמא-

▪ שימוש מוגזם בכוח שאינו הכרחי (לדוג'- כיפוף היד לילד בזמן האחזה, אחיזה בצוואר, השכבה על הרצפה עם הפנים בתוך הקרקע, האוחז ממשיך להכאיב גם כשהילד כבר נרגע).

▪ האחזה נחוות כהשפלה (נעשית בצורה פומבית מול חניכים ואנשי צוות נוספים, הצמדת הראש לקרקע חולית/ בוצית וכו').

▪ השפעה סביבתית- ביצוע האחיות בפומבי והתגובה הקשה של החניך הנאחז, משפיעים עמוקות גם על החניכים שעדים לאירוע. מספר פעמים, דווקא החניכים העדים לאחיזה היו אלה שבחרו לפנות לנציבות, לעיתים בצירוף הקלטות סאונד או צילומים.

▪ טענות לשימוש תכוף מאוד באחיזות ע"י הצוות.

▪ האחזה משמשת כאיום בידי הצוות.



הנציבות ממליצה לבחון פרקטיקות שיסייעו לצמצם את ההשפעות הללו ביניהן: הכשרה נוספת לצוותים, דיוק ההנחיות, בניית שאלון עיבוד עבור הילד שחווה את ההט"מ והכנסתו לתיק המעקב אחר הט"מ ולא רק עבור המדריך שביצע זאת. שינויים באופן הפיקוח כך שיכלול ראיונות עם ילדים שעברו הט"מ כחלק מהבקרה החצי שנתית על דו"חות הט"מ של כל מסגרת וראיון ילדים אחרים לצורך בירור האקלים במסגרת ואופן השימוש בהט"מ.

- **מזון:** נושא המזון חוזר בינתיים בכל דו"חות הנציבות וממשיך להעסיק ולהטריד ילדים.
 - מחסור במזון זמין בין הארוחות- סוגיה זו חזרה במספר מסגרות.
 - מענה חלקי בלבד לצמחונים וטבעונים- על אף הפופולריות ההולכת וגוברת של שתי הבחירות התזונתיות הנ"ל וקיומן של הנחיות ברורות בנושא מצד מערך הפיקוח על התזונה, נראה כי חלק מהמסגרות טרם "פיצחו" את הנוסחה כיצד לבנות תפריט צמחוני/ טבעוני במסגרת האמצעים הקיימים ובאופן שיהיה מגוון וטעים דיה עבור הילדים.
- **היעדר טלפון נגיש:** עד היום לא הותקנו בכל הפנימיות טלפונים כנדרש בתקנות הנציבות. בכל ביקוריו של ממונה בירור הפניות בפנימיות לילדים דוברי ערבית נמצא כי חסר טלפון הנגיש לילדים. פעמים רבות מנהלים ואנשי צוות בפנימיות מביעים חשש כי הילדים יעשו שימוש לא מותאם בטלפון, בייחוד במסגרות בהן התקשורת של הילדים מווסתת בשל צרכים הגנתיים. המלצת הנציבות במקרים שכאלה היא להציב טלפון ללא קו פתוח אלא רק מס' שלוחות קבועות, כאשר הנציבות היא אחת השלוחות.
- **פערים בהנגשה שפתית בפנימיות לילדים דוברי ערבית:** בעקבות בירור מספר פניות מילדים דוברי ערבית נמצאו פערים הנובעים מהנגשה שפתית. לדוגמא- פנימייה בה התפריט השבועי שהוצג בפני הילדים בחדר האוכל הודפס בעברית, כאשר כלל הילדים קוראים ערבית בלבד. כמו כן, עלה כי בחלק מהפנימיות בהן ביקרו נציגי הנציבות גורמי הפיקוח אינם דוברי ערבית. מצב זה מחייב אותם להשתמש במתורגמן על מנת לקיים שיח עם הילדים ופעמים רבות אחד מאנשי הצוות בפנימייה ממלא תפקיד זה.

המלצת הנציבות היא כי בפנימיות ערביות בהן המפקחים אינם דוברי ערבית, יתלווה למפקח נציג חיצוני הדובר ערבית על מנת לאפשר שיח פתוח לחלוטין עם הילדים ללא נוכחות אנשי צוות. כמו כן, יש להנגיש כל חומר קריאה רלוונטי (כגון תפריט) בשפה המובנת לכלל הילדים השוהים במסגרת.



מבט קדימה ותודות

בעוד שהתמה שהובילה את הנציבות בשנת 2020 ובדו"ח זה נגעה למקומו של הפרט בתוך הקבוצה, השנה הבאה תהיה בסימן שיפור מצבו של הפרט באמצעות כוחה של הקבוצה. הנושא השנתי אותו בחרנו לשנת 2021 הוא שיתוף והשתתפות, נושא שכבר מיום הקמת הנציבות היווה את אחד מעקרונותיה החשובים. ברוח זו, בחודשים הקרובים, לכבוד 30 שנים לאשרור האמנה לזכויות הילד ע"י מדינת ישראל, הנציבות שותפה בגיבוש פורום חשיבה ועבודה בנושא "כבוד הילד בפנימייה ברוח יאנוש קורצ'אק והאמנה הבינ"ל בדבר זכויות הילד". הפורום יתכנס במטרה לבנות תורת עבודה המקדמת את זכויות הילד בפנימייה ובתהליך ייקחו חלק, נציגי מגזרים שונים ביניהם- ממשלה, אקדמיה, ארגוני מגזר שלישי, מנהלים ואנשי צוות בפנימיות, בוגרי פנימיות ועוד.

במעמד זה נרצה להודות לחברי הועדה המייעצת של הנציבות על הפרספקטיבה ומרחב הדיון הפתוח והעשיר, לכל היחידות השותפות לעבודתנו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, למנהלי ומפקחי המחוזות, לשלל אנשי משרד החינוך אותם זכינו להכיר השנה ומעבר לכל- לילדים ששמים בנו את מבטחם. נעשה הכל להמשיך לסייע לכם ולעמוד על זכויותיכם לחלופה ביתית מטיבה על כל המשתמע מכך.

שלכם,

צוות נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית

סימונה שטיינמץ- נציבה

מיכל בן משה סטרומזה- מנהלת תחום בכיר מדיניות ופרויקטים

יהלי שמעוני- רכזת פניות ילדים

בדר טרודי- ממונה בירור פניות במגזר הערבי