



מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל
MYERS-JDC-BROOKDALE
مایرس - جوینت - بروکدیل



מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

דוח מחקר

**השלכות מדיניות "עם הפנים לקהילה":
שינויים במערך השירותים בקהילה וקליטת הילדים
ובני הנוער החוזרים מסידורים חוץ-ביתיים, 2005–2011**

דליה בן רבי ✦ טליה חסין

המחקר הוזמן על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומומן בסיועו

**השלכות מדיניות "עם הפנים לקהילה":
שינויים במערך השירותים בקהילה וקליטת הילדים ובני הנוער
החוזרים מסידורים חוץ-ביתיים, 2005-2011**

טליה חסין

דליה בן רבי

המחקר הוזמן על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומומן בסיועו

עריכת לשון: רעיה כהן
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל

מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : <http://brookdaleheb.jdc.org.il>



פרסומים נוספים של מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בנושא

דולב, ט'; סבו-לאל, ר'; שמיד, ה'; בר ניר, ד' (בשיתוף בן רבי, ד' וטילקין ר'). 2008. **מדיניות "עם הפנים לקהילה" מחקר הערכה**. דמ-08-516

הלבן-אילת, ח'; צמח-מרום, ת'; בראנץ, ב'; דורי, י'; וקנין, י'. 2012. **השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תש"ע (2009-2010)**. מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

סבו-לאל, ר'; בן-סימון, ב'; קונסטנטינוב, ו'. 2014. **הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה: מאפיינים ותהליכי התערבות**. דמ-14-684

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

סבו-לאל, ר'; ניגים-אכתילאת פ'. 2012. **היחידות הטיפוליות-ייעוציות במרכזי החירום לילדים בסיכון: פעילות היחידות לאור תכנית השדרוג**. דמ-12-616

סבו-לאל, ר'; צדקה, ה'. 2015. **360° – התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים**. דמ-15-687

סבו-לאל, ר'; שבט, מ'. 2012. **תכנית "מגן" לשיפור ולשדרוג מערך הגנת הילד – מחקר הערכה**. דמ-12-613
שורק, י'; סבו-לאל, ר'; בן סימון, ב., 2014. **שירותי האומנה בישראל: תהליכי שינוי ותמונת מצב**. דמ-14-664

להזמנת פרסומים נוספים ניתן לפנות למאירס-ג'וינט ברוקדייל, ת"ד 3886, גבעת הגוינט, ירושלים 9103702, טל': 02-6557400, פקס: 02-5612391, דואר אלקטרוני: brook@jdc.org.il

ניתן לעיין בפרסומים אלה גם באתר המכון: <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

תמצית המחקר

דוח זה מביא ממצאים ממעקב בן 6 שנים אחר יישום מדיניות "עם הפנים לקהילה" של השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים אשר נכנסה לתוקף בספטמבר 2004. המדיניות כוונה להפחית את היקף הסיכון בקרב ילדים ובני נוער באמצעות תמריצים למחלקות לשירותים חברתיים לפתח בעבורם שירותים בקהילה. היא חותרת ליצור בקהילה מגוון אלטרנטיבות שירות לילדים ובני נוער הנמצאים במצבי סיכון, שיאפשרו לאלה מהם שאינם בדרגת סיכון גבוהה להישאר בחיק משפחתם ושיקטינו ככל האפשר את מספר הילדים ובני הנוער שיש הכרח בהשמתם במסגרות חוץ-ביתיות. בד בבד מנסה המדיניות לשמור על היקף מספק של מקומות בסידורים חוץ-ביתיים לילדים ובני נוער שאינם יכולים להישאר בקהילה. בכך, היא שואפת להגדיל את המספר הכולל של הילדים ובני הנוער המקבלים שירותים, ולחזק את מידת ההתאמה בין מידת הסיכון וסוג הסיכון לבין השירותים הניתנים לכל ילד.

על מנת לאפשר את יישומה של מדיניות זו קיבלו המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אפשרות להשתמש בחלק ניכר מתקציביהן, שקודם לכן היו מיועדים באופן בלעדי לסידורים חוץ-ביתיים, לפיתוח שירותים בקהילה (המרת מכסות). במקביל הוגבל משך השהות בסידורים החוץ-ביתיים לארבע שנים, להוציא מקרים חריגים.

כחלק מיישום המדיניות פיתח מטה השירות לילד ולנוער, בסיוע מכון ברוקדייל, מערכת פיקוח ובקרה המאפשרת ניטור ופיקוח שוטף על יישום המדיניות והשלכותיה. המערכת עוקבת הן אחר הילדים ובני הנוער החוזרים לקהילה מסידורים חוץ-ביתיים והן אחר התכנון והיישום של השירותים בקהילה שמספקות המחלקות לשירותים חברתיים.

בדוח זה אנו מביאים ניתוח של הנתונים שנצברו במערכת המעקב בשנים 2005–2011. הדוח מאפשר בחינה של התפתחות המדיניות והשלכותיה על מערך שירותי הרווחה בהיבטים האלה:

1. האופן שבו ניצלו המחלקות לשירותים חברתיים את תקציבי המכסות שהומרו לצורך פיתוח שירותים בקהילה וכן ההשלכות הן על יכולתן של המחלקות למלא את צורכי הילדים ובני הנוער בסיכון והן על מגמות השימוש בסידורים חוץ-ביתיים
2. מצב הילדים ובני הנוער שחזרו מסידורים חוץ-ביתיים מאז תחילת המדיניות, השתלבותם בקהילה והמידה שבה הם מקבלים שירותים בהתאם לצורכיהם.

שינויים במערך השירותים בקהילה בעקבות יישום המדיניות

- ◆ כ-160 עד כ-200 רשויות מקומיות (מתוך 253) בחרו להמיר בכל שנה תקציבים חוץ-ביתיים ולהפנותם לפיתוח שירותים בקהילה. מספר הרשויות שבחרו להמיר מכסות וכן מספר המכסות שהומרו גדלו מדי שנה. בשנת 2010 המרת המכסות אפשרה תוספת של כ-50 מיליון ₪ לתקציבי השירותים בקהילה של השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מתוך סך כולל של כ-130 מיליון ₪ בסעיפי פעולות בקהילה לילדים בסיכון בקהילה (לא כולל מעונות יום ומשפחתונים).
- ◆ הרשויות שהמירו מכסות הצליחו לנצל את מרבית התקציבים לפיתוח שירותים בקהילה, ופיתחו שירותים לילדים, לבני הנוער ולהורים. בשנת 2011 דיווחו המחלקות על יישום למעלה מ-1,000 שירותים מאז תחילת המדיניות, ועל כ-26,000 ילדים ובני נוער וכ-18,000 הורים מקבלי שירות.

השירותים כוללים הרחבה ניכרת של מערך המועדוניות (בין השאר נוספו מודלים טיפוליים חדשניים למתבגרים ולילדים עם הפרעות התנהגות), הפניית חלק מהמשאבים לילדים בגיל הרך ועלייה ניכרת בהיקף הטיפוליים בילדים והשירותים להורים.

שינויים במספר הילדים בסידורים חוץ-ביתיים

◆ בשנים 2000–2010 חלה ירידה של 7.6% במוצע החודשי של מספר הילדים ובני הנוער בסידורים חוץ-ביתיים. זאת, על אף הגידול במספר הכללי של הילדים ובני הנוער ובמספר הילדים במצבי סיכון. שיא הירידה היה בשנים 2004–2005, השנים הראשונות ליישום מדיניות "עם הפנים לקהילה". משנת 2007 ניתן לראות עלייה במספר הילדים ובני הנוער בסידור חוץ-ביתי, אם כי המספרים עדיין קטנים מכפי שהיו בתחילת העשור.

◆ נראה כי בשנים הראשונות ליישום המדיניות בדקו המחלקות באופן יסודי את צורכי הילדים ובני הנוער המוכרים כילדים בסיכון והילדים ובני הנוער בסידורים חוץ-ביתיים ובחנו אם ניתן בעזרת פיתוח של שירותים בקהילה להחזיר חלק מהם ממסגרות חוץ-ביתיות או למנוע את הוצאתם מביתם, בהתאם להנחיות המדיניות החדשה. ייתכן כי לאחר מספר שנים, בשנת 2007, המערכת הגיעה לאיזון בין אחוזי מי שניתן לטפל בהם בקהילה לבין מי שמצבם מחייב סידור חוץ-ביתי.

◆ מגמות השינוי במספרי הילדים ובני הנוער במסגרות החוץ-ביתיות לא היו זהות בכל סוגי המסגרות. העלויות הגדולות במספרי הילדים ובני הנוער במסגרות חלו בשתי המסגרות המיועדות למי שיש להם קשיים חמורים – אומנה טיפולית ופנימייה פוסט-אשפוזית. עלייה מתונה יותר חלה במסגרת אינטנסיבית נוספת – הפנימייה הטיפולית. במספר השהים במסגרות לילדים בעלי צרכים מורכבים פחות – פנימיות חינוכיות ופנימיות שיקומיות – חלה ירידה. נתונים אלו מצביעים על שינוי שחל לאורך הזמן באוכלוסיית הפנימיות – מילדים ובני נוער שנתונים במגוון רמות סיכון לעבר מי שנמצאים בסיכון גבוה, באופן העולה בקנה אחד עם מדיניות "עם הפנים לקהילה".

◆ בנוסף, חלה עלייה חדה במספר הילדים ובני הנוער בפנימיות היום, סידור הממומן מתקציבי מכסות חוץ-ביתיות, אך במסגרתו הילדים ובני הנוער אינם מוצאים מביתם, אלא חוזרים בכל יום לישון בו. הגידול בולט בעיקר ביישובים הערביים. מדיניות "עם הפנים לקהילה" מאפשרת – במיוחד לאוכלוסייה הערבית, שלא הרבתה להשתמש בפתרון של סידור חוץ-ביתי – לפתח שירות שיאפשר הגנה על ילדים ובני נוער בסיכון, בלי להוציאם לגמרי מהבית. לפני תחילת יישום "עם הפנים לקהילה" שיעור הניצול של מכסות חוץ-ביתיות ביישובים הערביים היה נמוך ולא היה אפשר לנצל את התקציבים שיועדו לו בדרך חלופית, למשל לפיתוח שירותים בקהילה.

הילדים שחזרו מסידורים חוץ-ביתיים: מאפיינים, צרכים, קליטה בקהילה

◆ בשנות יישום המדיניות חזרו לקהילה בכל שנה כ-500–800 ילדים ובני נוער שחיו בסידורים חוץ-ביתיים שבאחריות השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה (בכל שנה 6%–9% מכלל המסודרים בסידורים חוץ-ביתיים).

◆ בשנתיים הראשונות דיווחו המחלקות שרק כ-10% מהשבים חזרו בעיקר בגלל הנחיות המדיניות. בשנים הבאות ירד אחוז זה בהדרגה, ובשנת 2011 הגיע עד 4% בלבד. מרבית השבים (60%–68% בשנים השונות) חזרו לפני תום ארבע שנים לשהותם מחוץ לבית.

- ◆ רק מעטים מהחוזרים חזרו בעקבות החלטת המחלקה שהם מוכנים לכך (11%–19% בשנים השונות). הרוב חזרו בשל רצונם או רצון הוריהם (57%–65%) או עקב החלטת המסגרת החוץ-ביתית (8%–15%).
- ◆ כמו הילדים ובני הנוער הנמצאים בסידורים חוץ-ביתיים, מרבית החוזרים היו בנים (כ-70%). מרביתם בני נוער, אך לאורך השנים חלה ירידה באחוז בני הנוער מתוך החוזרים (מ-77% בשנת 2005 ל-70% בשנת 2011) ועלייה באחוז הילדים החוזרים בגיל בית ספר יסודי (מ-18% ל-26%). ייתכן כי פיתוח מואץ של שירותים בקהילה לילדים בגיל בית ספר יסודי בשנים הראשונות ליישום המדיניות אפשר ליותר ילדים בגיל זה לחזור לקהילה.
- ◆ לרבים מהילדים ומבני הנוער החוזרים היו קשיים וצרכים רבים בתחום המשפחתי והאישי. חלק ניכר מהם הוגדרו כבעלי בעיות גם בתחום הרגשי, גם בתחום הלימודי וגם בתחום המשפחתי (49% בממוצע בין השנים), ואחוז זה עלה עם השנים (מ-36%–40% בשנים הראשונות ליותר מ-55% בשנים האחרונות). ייתכן כי נתון זה משקף עלייה במורכבות הבעיות של הילדים החוזרים, אך ייתכן כי הוא משקף את העובדה שהעובדים הסוציאליים במחלקות הכירו טוב יותר את החוזרים, עקב שיפור הקשר עם המסגרות החוץ-ביתיות ושיפור נוהלי המעקב.
- ◆ לגבי 29% מהחוזרים ננקטה התערבות מיוחדת בחודשים הראשונים לאחר חזרתם – התערבות של פקיד סעד (24%), פנייה לבית משפט לנוער (13%) דיון דחוף של ועדת תכנון, טיפול והערכה במחלקה לשירותים חברתיים (11%) או פעולת הגנה דחופה אחרת (5%).
- ◆ 11% מהחוזרים לקהילה (כ-500) יצאו מחדש לסידור חוץ-ביתי במהלך החודשים הראשונים לאחר חזרתם. כמחציתם (6% מהחוזרים לקהילה) יצאו לסידור חדש במימון שירותי הרווחה, ומחציתם לסידור אחר.
- ◆ רק כרבע מהיוצאים מחדש (כ-3% מכלל החוזרים לקהילה) הוצאו שוב מהבית בנסיבות מיוחדות: מעורבות של פקיד סעד לחוק נוער, הוראת צו משפטי, לאחר כינוס דיון דחוף של ועדת תכנון טיפול והערכה או תוך נקיטת פעולת חירום להגנה על הילד. אחרים יצאו מהבית מרצונם (למשל, למסגרות חוץ-ביתיות של משרד החינוך) או מתוך הסכמה עם שירותי הרווחה.
- ◆ שיעור הילדים שיצאו מחדש לסידור חוץ-ביתי גבוה במיוחד בקרב בני נוער, ילדים שחזרו בהחלטת המסגרת או מרצונם וילדים המאופיינים בבעיות משפחתיות ולא בבעיות תפקוד שלהם עצמם.
- ◆ להערכת העובדים הסוציאליים, מרבית החוזרים לקהילה, ביחוד בני הנוער, נזקקו לשירותים בתחומים שונים, להם ולהוריהם. ביחס ל-31% מהחוזרים העריכו העובדים הסוציאליים שהם נזקקו לעזרה בארבעת התחומים שנשאלו לגביהם (מסגרת לשעות אחר הצהריים, סיוע לימודי, טיפולים מיוחדים, סיוע להורים).
- ◆ 55% מהחוזרים קיבלו לפחות חלק מהשירותים שלהם נזקקו :
 - 16% קיבלו שירותים בשלושה או ארבעה תחומים מבין אלו שהעובדים הסוציאליים נשאלו לגביהם.
 - כ-20% קיבלו שירותים הן עבורם והן עבור הוריהם, לעומת 78% מהחוזרים שהוריהם נזקקו לסיוע. עם זאת, מדובר בשיעור גבוה של ילדים שהוריהם קיבלו סיוע, לעומת כ-3.5% מבין הילדים ובני הנוער בסיכון גבוה שנמצאו בקהילה ערב המדיניות.

- ◆ 45% מהחוזרים הזקוקים לשירותים לא קיבלו אף אחד מהשירותים שלהם נזקקו. לגבי חלק ניכר (בעיקר בני נוער) דווח כי הם או הוריהם לא היו מעוניינים לקבל שירותים (בעיקר סיוע להורים).
- ◆ שיעורי קבלת השירותים היו גבוהים יותר בקרב החוזרים בהחלטת המחלקה מאשר בקרב החוזרים מרצונם או בעקבות החלטת המסגרת החוץ-ביתית. כמו כן היו גבוהים יותר בקרב החוזרים המאופיינים בבעיות בכל תחומי החיים ובקרב הילדים בגיל הרך.
- ◆ היקף מילוי הצרכים היה מצומצם במיוחד בקרב בני הנוער. התופעה בולטת בעיקר בתחום מסגרות אחר הצהריים. זאת, למרות הגידול הרב במספר המועדוניות שחל בעקבות המדיניות.
- ◆ מרבית החוזרים גילאי בית ספר (72%) נקלטו במסגרות חינוכיות בקהילה, אך 20% (רובם מעל גיל 15) עדיין לא נקלטו בזמן המעקב. שיעור מי שלא נקלטו במסגרות חינוכיות היה גבוה במיוחד בקרב בנים, ילדים ובני נוער מהאוכלוסייה החרדית, הערבית והבדווית, ילדים ובני נוער שחזרו מפנימיות טיפוליות ופוסט-אשפוזיות וכן ילדים ובני נוער שחזרו כתוצאה מהחלטת המסגרת החוץ-ביתית או מרצונם. להערכת העובדים הסוציאליים, רבים מהחוזרים שלא נקלטו נזקקו למסגרת המשלבת לימודים ועבודה או למסגרת של חינוך מיוחד.
- ◆ ילדים ובני נוער שחזרו לקהילה עקב החלטת המחלקה שהם מוכנים לחזרה היוו כ-11%–15% מהחוזרים. הם היו צעירים יותר ואופיינו במצב טוב יותר בעת חזרתם מאשר מי שחזרו בנסיבות אחרות. גם קליטתם בקהילה הייתה טובה יותר: אחוזים נמוכים יותר מהם יצאו שוב מהבית – 7.5%, לעומת כ-11% משאר החוזרים. 3.5% יצאו שוב לסידור חוץ-ביתי של שירותי הרווחה, לעומת 6% משאר החוזרים. אחוזים גבוהים יותר מהם (בקרב גילאי בית ספר) נקלטו במסגרת חינוכית בקהילה, ואחוזים גבוהים יותר מהם (44%, לעומת 19% משאר החוזרים) קיבלו את כל השירותים שלהם נזקקו.
- ◆ בני נוער היוו כאמור את מרבית החוזרים מסידורים חוץ-ביתיים. הם, ובפרט קבוצת הבוגרים יותר (גיל 14 ומעלה), אופיינו בקליטה פחות טובה בקהילה משאר החוזרים: 67% מבני 14 ומעלה נקלטו במסגרת חינוכית בקהילה לאחר חזרתם, לעומת 81% מהחוזרים הצעירים; 51% לא קיבלו אף אחד מהשירותים שלהם נזקקו, לעומת 38% מהחוזרים הצעירים מהם; רק 83% מהם נשארו בקהילה מספר חודשים לאחר חזרתם, לעומת 90% מהחוזרים הצעירים מהם.

על אילו היבטים של יישום המדיניות ניתן להצביע כהצלחה?

- ◆ המחלקות לשירותים חברתיים הצליחו להמיר מכסות ולנצל את המשאבים שהתפנו לפיתוח שירותים בקהילה, תוך שימור היכולת לספק שירותים חוץ-ביתיים לילדים הזקוקים לכך.
- ◆ הופחת מספר הילדים ובני הנוער עם בעיות מתונות הנמצאים במסגרות החוץ-ביתיות.
- ◆ הורחבו האפשרויות של המסגרות הטיפוליות החוץ-ביתיות לקלוט ילדים עם צרכים רבים יותר, וכך נעשה שימוש יעיל יותר במשאבים.
- ◆ המדיניות מפנה תשומת לב מוגברת לצרכים של הילדים החוזרים ממסגרות חוץ-ביתיות (צרכים נרחבים שהיו קיימים גם לפני יישום המדיניות), ויש דגש על תכנון תכניות טיפול ואספקת שירותים טיפוליים ותומכים, הן לשבים והן להוריהם.

- ◆ חוזקה באופן משמעותי יכולת הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים לספק שירותים בקהילה לילדים ובני נוער בסיכון ואף להוריהם.
- ◆ רוב הילדים ובני הנוער שחזרו מסידורים חוץ-ביתיים נשארו בקהילה. חלק ניכר מהם נקלטו במסגרות חינוכיות ורבים מהם קיבלו שירותים בקהילה, חלקם במספר תחומים.
- ◆ גדל השיעור של ילדים ובני נוער שגם הוריהם קיבלו שירותים, לעומת השיעור הנמוך מאוד של שירותים בקהילה להוריהם של ילדים בסיכון ערב המדיניות.

מה הם הקשיים והאתגרים ביישום המדיניות?

- ◆ הפער בין היקף השירותים להיקף הצרכים עדיין נשאר גדול – הן בקרב כלל הילדים ובני הנוער בקהילה (כפי שעולה למשל מנתוני התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון) והן בקרב החוזרים מסידורים חוץ-ביתיים.
 - ◆ חלק מהמחלקות דיווחו על קושי בגיוס משתתפים לשירותים חדשים שפותחו בעבור הורים ובני נוער. נוסף על כך, לגבי חלק מהשירותים דיווחו העובדים הסוציאליים כי החוזרים לקהילה ומשפחותיהם (במיוחד בני נוער, ובמיוחד ביחס לשירותים להורים), לא היו מעוניינים לקבל אותם. ממצאים אלו מצריכים חשיבה ובירור בעניין מידת התאמתם של השירותים לצרכים ולהעדפות של הילדים, בני הנוער והמשפחות. כמו כן, יש צורך בהמשך מעקב כדי לברר אם השירותים בקהילה מצליחים להגיע לאוכלוסייה הנזקקת להם ומה מידת תרומתם לילדים ובני הנוער ולמשפחותיהם.
 - ◆ קבוצה משמעותית מהחוזרים (בעיקר מקרב מי שחזרו מרצונם) לא נקלטה במסגרות חינוכיות בקהילה, ואצל חלק מהם נאלצו שירותי הרווחה לנקוט אמצעי חירום. יש להמשיך וללמוד כיצד ניתן להיערך לקליטתם של ילדים ובני נוער אלו, תוך שיתוף גורמי הקהילה, בעיקר מערכת החינוך.
 - ◆ קליטה בקהילה, בצורה לא מתוכננת, של החוזרים מסידורים חוץ-ביתיים נתקלה בקשיים גדולים במיוחד. תופעה זו הייתה קיימת גם לפני המדיניות, והיא מחדדת את הצורך במעקב אחר כל הילדים ובני הנוער הנמצאים במסגרות חוץ-ביתיות על מנת לאפשר חזרה מתוכננת והכנה שלהם, של המשפחה ושל הקהילה.
 - ◆ המדיניות חיזקה את מגמת השינוי באוכלוסיית הילדים ובני הנוער בסידורים חוץ-ביתיים – מילדים במגוון רמות סיכון לעבר ילדים בקצה רצף הסיכון. מגמה זו מצריכה חשיבה על תפקידם של הסידורים החוץ-ביתיים והתאמת המענים הניתנים בהם לצורכי הילדים עם הקשיים המורכבים.
- דוח זה נכתב כחלק מהסיוע של מכון ברוקדייל לשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ליישום מדיניות "עם הפנים לקהילה", והוא מומן בסיוע המשרד.
- הממצאים המופיעים בדוח שימשו, מדי שנה, כבסיס לפיתוח המדיניות ולשיפורה, ברמה היישובית, המחוזית והארצית.
- הממצאים היוו אחד הבסיסים להחלטת משרד הרווחה, בשנת 2008, להרחיב את היקף התקציבים לשירותים בקהילה בעבור ילדים בסיכון ומשפחותיהם. כמו כן, הכלים והמתודולוגיה ששימשו לתכנון שירותים ולמעקב אחר מצב הילדים היוו את הבסיס לתהליכי איסוף המידע, התכנון והמעקב שבהם נעשה שימוש בתכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון - 360°.

דברי תודה

תודתנו למוטי וינטר – לשעבר מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לדליה לב-שדה – מנהלת השירות לילד ולנוער, לדינה שלום – המפקחת הארצית על שירותי קהילה בשירות לילד ולנוער בשנים הראשונות ליישום המדיניות, לורד רוטפוגל – המפקחת הנוכחית, וכן לכל מפקחי הקהילה בשירות לילד ולנוער, על הובלת התהליכים שאפשרו את השינויים המשמעותיים המתוארים בדוח זה ועל התמיכה הרבה באיסוף המידע.

תודה גם לנטלי דגה ויפית קבסו מאגף התקצוב וליוסי אילן מהאגף למערכות מידע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, על הסיוע בהפקת הנתונים התקציביים והמנהליים.

תודה לטל דולב, המנהלת הראשונה של מרכז אנגלברג, שהובילה את המחקר בשלביו הראשונים. תודה לרחל סבו-לאל, על הסיוע בסקירת הספרות, ולמרים נבות – מנהלת מרכז אנגלברג – על הליווי והיעוץ.

תודה לרעיה כהן על עריכת הדוח וללסלי קליינמן על ההבאה לדפוס.

תוכן עניינים

1	1. מבוא – מדיניות "עם הפנים לקהילה".....
1	1.1 רקע
3	1.2 סקירת ספרות.....
4	1.3 הטמעת המדיניות.....
5	2. מערך המעקב
5	2.1 כלי המעקב.....
6	2.2 היקף המידע
7	3. שינויים במערך השירותים בקהילה בעקבות יישום המדיניות
7	3.1 היקפי המכסות שהומרו לאורך השנים והמשמעות התקציבית של ההמרה
8	3.2 היקף תוספת המשאבים לשירותים בקהילה בעקבות המרת המכסות
9	3.3 ניצול המשאבים ויישום השירותים שתוכננו
12	3.4 שינויים בהיקף השימוש במסגרות חוץ-ביתיות.....
	4. חוזרים לקהילה מסידורים חוץ-ביתיים מאז תחילת יישום המדיניות :
15	מאפיינים, השתלבות בקהילה וקבלת שירותים
15	4.1 מספר החוזרים ונסיבות החזרה
17	4.2 מאפייני הילדים ובני הנוער החוזרים
21	4.3 השתלבות בקהילה.....
24	4.4 קבלת שירותים בקהילה
29	4.5 ילדים ובני נוער שחזרו בעקבות החלטת המחלקה שהם מוכנים לכך.....
29	4.6 בני נוער חוזרים.....
31	ביבליוגרפיה.....

רשימת לוחות

	פרק 2: מערך המעקב
6	לוח 1: היקף המידע על חוזרים מסידור חוץ-ביתי, לפי שנה.....
7	לוח 2: היקף המידע על יישום שירותים בקהילה, לפי שנה
	פרק 3: שינויים במערך השירותים בקהילה בעקבות יישום המדיניות
8	לוח 3: המרת מכסות, לפי שנה.....
8	לוח 4: תוספת המשאבים לשירותים בקהילה בעקבות המרת מכסות, לפי שנה.....
9	לוח 5: תקציב לפי סעיפים מרכזיים של שירותים בקהילה (ניצול ספטמבר 2004-דצמבר 2005)
9	לוח 6: גיוס שותפים להפעלת שירותים בקהילה, לפי שנה (אחוז מתוך סך השירותים שהופעלו)
10	לוח 7: מצב היישום של שירותי הקהילה המתוכננים, לפי שנה
11	לוח 8: שירותי קהילה מרכזיים שיושמו בעקבות השימוש בכספי ההמרה
	לוח 9: מספר הילדים ובני הנוער שהשתתפו בשירותי קהילה שמומנו מתקציבי המרת המכסות,
11	לפי שנה

- 13 לוח 10 : שינויים באכלוס מסגרות חוץ-ביתיות בשנים 2000-2010
- 14 לוח 11 : שינוי באכלוס מסגרות חוץ-ביתיות בשנים 2000-2010 לפי סוגי מסגרות
- פרק 4: חוזרים לקהילה מסידורים חוץ-ביתיים מאז תחילת יישום המדיניות: מאפיינים, השתלבות בקהילה וקבלת שירותים**
- 15 לוח 12 : מספר החוזרים לקהילה מסידור חוץ-ביתי* ואחוז החוזרים מתוך סך המושמים, לפי שנה
- 16 לוח 13 : נסיבות החזרה לקהילה לפי שנת החזרה
- 17 לוח 14 : התפלגות החוזרים לפי המסגרת שממנה חזרו ושנת החזרה
- 17 לוח 15 : אחוז החוזרים מתוך סה"כ הילדים ובני הנוער בסידור חוץ-ביתי, לפי מסגרת ושנה
- 18 לוח 16 : מאפיינים דמוגרפיים של החוזרים לקהילה, לפי שנת החזרה
- 20 לוח 17 : פרופיל הילדים החוזרים לפי שנה
- 22 לוח 18 : דיווחים על התערבות דחופה בקרב החוזרים, לפי שנה
- 23 לוח 19 : מקום ההימצאות כשלושה חודשים לאחר החזרה, לפי שנה
- 24 לוח 20 : קליטה במסגרת חינוכית, לפי שנה
- לוח 21 : היקף הצורך בסיוע בקהילה להערכת העובדים הסוציאליים, בקרב החוזרים שנשאר בקהילה, לפי גיל
- 25 לוח 22 : אחוז מקבלי סיוע בקהילה מתוך הנשארים בקהילה שנזקקו לסיוע, לפי סוג הסיוע וגיל
- 26 לוח 23 : היקף קבלת סיוע בקרב החוזרים שנזקקו לו, לפי שנה
- 27 לוח 24 : התפלגות הסיוע בקרב הנשארים בקהילה שנזקקו לסיוע, לפי גיל
- 28 לוח 25 : סיבות לאי-קבלת סיוע, לפי תחום סיוע וגיל, בקרב הנשארים בקהילה שנזקקו לסיוע

רשימת תרשימים

- פרק 3: שינויים במערך השירותים בקהילה בעקבות יישום המדיניות**
- 12 תרשים 1 : ותק השירותים שפעלו בשנת 2011
- פרק 4: חוזרים לקהילה מסידורים חוץ-ביתיים מאז תחילת יישום המדיניות: מאפיינים, השתלבות בקהילה וקבלת שירותים**
- תרשים 2 : הפרופילים של החוזרים מסידור חוץ-ביתי בהשוואה לפרופילים של ילדים בסיכון בקהילה, שנת 2009
- 21 תרשים 3 : התפלגות קבלת סיוע בקהילה בקרב החוזרים שנזקקו לו
- 26 תרשים 4 : אחוז מי שלא קיבלו שירות אחד לפחות שנזקקו לו בגלל מחסור בשירות או בתקציב, לפי שנה
- 28