



שינויי מדיניות בשירות לילד ולנוער ויישומם: חילוץ עקרונות פעולה מוצלחים מוותיקי השירות

דליה בן רבי יואה שורק

עריכת לשון: רונית כהן בן-נן
תרגום לאנגלית (תקציר): דוד סימר
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

המחקר נערך ביוזמת פורום ותיקי השירות במשרד הרווחה והביטחון החברתי
ומומן בסיוע משרד הרווחה והביטחון החברתי ומכון חרוב

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | סיוון תשפ"ה | יוני 2025

רקע

השירות לילד ולנוער (להלן: השירות) במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) שימש במשך שנים רבות, עד למיזוגו בשנת 2016 עם השירות לרווחת הפרט והמשפחה, גוף שהתווה מדיניות ודרכי פעולה בנוגע לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובהוריהם. במשך השנים עבר השירות, על ארבעת ענפיו (שירותים בקהילה, פנימיות, שירותי האומנה וחוק הנוער), תהליכי שינוי והתפתחות רבים, הן במדיניות ובדרכי הפעולה של המשרד הן בעבודה עם משרדי ממשלה וגופים משיקים אחרים.

המחקר הוא יוזמה של פורום ותיקי השירות, ובבסיסו ההבנה כי נוסף לידע שנצבר ממחקרים שבחנו את יישומן ואת השפעותיהן של תוכניות שנועדו לתת מענה לצורכיהם של ילדים ובני נוער בסיכון והוריהם, נצבר ידע רב אצל מי שהובילו את קביעת המדיניות הכוללת ואת הטמעתה. שלא כמו הידע שעלה מן המחקרים, שהוא גלוי וידוע, ידע זה נותר סמוי.

המחקר התמקד בפרק זמן של כעשרים שנים – העשור האחרון של המאה העשרים והעשור הראשון של המאה העשרים ואחת. פרק זמן זה אופיין ב"קפיצת מדרגה" במדיניות השירות ובדרכי העבודה שהטמיע אצל אנשי המקצוע בשדה, שהשפעותיה ניכרות עד היום. זו כללה חיזוק של מערך השירותים בקהילה וחיזוק הרצף בין שירותי הקהילה לשירותים החוץ-ביתיים; התמקצעות שירותי האומנה, הפנימיות וחוק הנוער; אימוץ תהליכים מבוססי מידע של תכנון טיפול וכיתוח שירותים; וחיזוק שותפויות עם הורי הילדים. הזמן שחלף מאז מאפשר התבוננות-על בהתפתחויות שחלו בשנים אלו וזו ובדרכי הפעולה שאפשרו את קידומן.

מטרה

אין בכוונת המחקר לסקור את מכלול פעילות השירות בשנים אלו אלא לחלץ מתיאור ההתרחשויות תובנות ועקרונות פעולה לקידום שינויים במדיניות ובדרכי עבודה בשדה פעילות מורכב ומרובה אתגרים. חילוף הידע הסמוי על עקרונות פעולה מוצלחים ושילובו בידע שנצבר במחקרים עשויים לשמש כר פורה ללמידה ולעשייה בהווה ובעתיד, בפעילות גופי המשרד ובפעילותם של אנשי מקצוע ומקבלי החלטות העוסקים בקידום מדיניות ובמהלכי שינוי בתחומים שונים, וזאת בהתאמה לשינויים נוספים שחלו בשנים שחלפו מאז.

שיטה

המחקר נערך בשיטה איכותנית וכלל ראיונות אישיים וקבוצות מיקוד עם חברי מטה השירות ועם מפקחים ארציים, מחוזיים ומרכזי שירות שפעלו בפרק הזמן הנדון בארבעת ענפי השירות. המראיינים התבקשו לתאר שינויים חשובים שחלו בעבודת השירות שהיו מעורבים בהם או חשובים להם בשנות עבודתם, ומתאוריהם חולצו עקרונות פעולה שסייעו לקידום מהלכי השינוי.

עיקרי הממצאים

פרק הזמן הנדון התאפיין בהתעוררות תשומת לב ציבורית לצורכיהם של ילדים בסיכון, שבאה לביטוי בפעילות ציבורית ופוליטית ובצמיחה של ארגוני פיתוח ומחקר שעסקו בנושא. מצב זה, בצד מבנה השירות באותה תקופה שאפשר ראייה כוללת של צורכי אוכלוסיית היעד ושיתופי פעולה בין כלל אנשי המקצוע בשירות, ומטה שירות שלו תפיסה אסטרטגית ואידיאולוגית-מקצועית ברורה ושעודד יזמות, התנסות וחדשנות, תמכו בקידום שינויי המדיניות ובפיתוח דרכי הפעולה החדשות.

זוהו עקרונות פעולה שבהם נקטו אנשי השירות ואשר סייעו להם לקדם שינויי מדיניות לטובת מערכת השירותים ואוכלוסיית היעד:

גיבוש אסטרטגיה כוללת, גישה פרו-אקטיבית ופעילות בזירה הציבורית-פוליטית

1. ראיית-על של תנאי הסביבה והצרכים ותכנון אסטרטגי של דרכי הפעולה
2. ביקורת ומשברים כמנוף לקידום שינויים רצויים
3. נוכחות והתמודדות בזירות שמתקבלות בהן החלטות, כגון ועדות כנסת וועדות ציבוריות
4. יצירת שיתופי פעולה ובריתות אסטרטגיות עם גורמים פוליטיים, ציבוריים ומקצועיים: קיום קשר מתמיד, יצירת יחסים המבוססים על אמון וכבוד הדדי, עמידה על עקרונות מקצועיים, למידת ה"שפה" והאינטרסים של כל גוף ושמירה על מעמד השירות כגוף המוביל מדיניות

קידום היישום של תהליכי שינוי בזירה המקומית

1. המפקחים המחוזיים כמובילי שינוי לשם גיוס אנשי מקצוע הפועלים בזירה המקומית (ברשויות המקומיות, במחלקות לשירותים חברתיים, בפנימיות, בעמותות מפעילות השירותים). ביסוס מחויבות ויצירת שותפויות עימם תוך נוכחות מתמדת בשדה, תקשורת רציפה, תמיכה וליווי, הקשבה והתייחסות לצרכים, מתן אוטונומיה וסובלנות כלפי התנסויות מקומיות, עמידה על סטנדרטים מקצועיים ושיתוף במידע, בידע ובתהליכי חשיבה על תכנון שינויים
2. הגדלת הסיכוי להפצה, להטמעה ולהמשכיות של פרויקטים ויזמות, תוך חשיבה אסטרטגית על בחירת המקומות שבהם ייבחנו תוכניות ניסיוניות ושירותים חדשים שיפותחו, יצירת תנאים ארגוניים ותקציביים שיתמכו בהמשך ההפצה לאחר שלב ההתנסות, ופיתוח מנגנונים, תהליכים ונהלים כתובים לקידום הביצוע ולמידת ההתקדמות

פיתוח תהליכים תומכים

1. פיתוח תורה מקצועית, תהליכים וכלים ליישום המדיניות
2. עבודה על בסיס מדידה ומחקר לשם בירור צרכים ארציים ומקומיים, למידה על יעילות ומועילות של שירותים ומדיניות ושכנוע בעלי תפקידים במערכת הפוליטית ובמערכת התקציבית בצורך בהוספת תקציבים
3. פיתוח תהליכי התמקצעות, הכשרה ולמידה מתמידים, תוך היעזרות בגורמים אקדמיים מן הארץ ומחול
4. היעזרות בתהליכי ייעוץ ארגוני בהטמעת שינויים

דברי תודה

תודתנו נתונה לאנשים הרבים שאפשרו את ביצוע המחקר ואת כתיבת הדוח. ליוזמי המחקר, ותיקי השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והביטחון החברתי בהובלת מוטי וינטר, לשעבר מנהל השירות, ודינה שלום, לשעבר מפקחת ארצית על שירותים בקהילה; לפרופ' אשר בן אריה, מנהל מכון חרוב, שתרומתו סייעה לבצע את שלב איסוף המידע למחקר; לחברות צוות היישום של המחקר: נעמי גוטמן, מנהלת אגף פיתוח ופרייקטים במכון חרוב, ד"ר רחל סבו-לאל, מנהלת התפעול של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל (COO) וחוקרת בכירה ודינה שלום, על שתרמו מזמנן ומן הידע המקצועי שלהן לעיצוב שאלות המחקר ולקידום הוצאתו לפועל; לאיריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה וראש מינהל אסטרטגיה, תכנון ורגולציה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, ולד"ר יוסף אהרונוב, מנהל אגף א (מחקר), אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה (מתו"ה) במשרד הרווחה והביטחון החברתי, על התמיכה והליווי בביצוע המחקר ובכתיבת הדוח.

תודתנו שלוחה גם לכל המרואיינים, בעלי תפקידים לשעבר במטה ובמחוזות השירות לילד ולנוער, ששיתפו בידע ובניסיון שלהם, ולראשי הקבוצות: דינה שלום; שלוה ליבוביץ', לשעבר מפקחת ארצית על שירותי האומנה; צביקה הויזליך, לשעבר מפקח ארצי על פנימיות וסגן מנהל השירות; וחנה סלוצקי, לשעבר עו"ס ראשית לחוק הנוער, על הסיוע בארגון מפגשי הקבוצות, בדיוק המידע שהתקבל ובהבנת משמעותו; לנשות המקצוע ממשרד הרווחה והביטחון החברתי על תגובותיהן המועילות לטיטוט הדוח: אדוה אהודה גמליאל, מנהלת תחום, מומחית בסוגי מוגבלויות, אגף בכיר הערכה הכרה ותוכניות; אפרת אדרי שרעבי, ראשת אגף בכירה חוץ-ביתי (משפחות) ילד/נוער והשמות מיוחדות, מינהל שירותים אישיים וחברתיים; רקפת עצמון, ראשת אגף בכירה – בפועל, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, ולחברות הנהלת האגף; וד"ר רות מייטליס, מנהלת תחום מחקר, הערכה ומדידה, מינהל אזרחים ותיקים.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
1	2. מטרה
2	3. שיטה
2	3.1 כלי המחקר
3	3.2 ניתוח הנתונים
3	3.3 אתיקה
4	4. אבני דרך בהתפתחות הטיפול בילדים בסיכון ובבני משפחותיהם
7	5. עקרונות פעולה לקידום שינויי מדיניות וליישומם
7	5.1 גיבוש אסטרטגיה כוללת, גישה פרו-אקטיבית ופעילות בזירה הציבורית-פוליטית
20	5.2 קידום היישום של תהליכי שינוי בזירה המקומית
27	5.3 פיתוח תהליכים תומכים
32	5.4 תרבות ארגונית תומכת ואחידה במטה ובמחוזות
39	6. סיכום
40	מקורות
43	נספח א: רשימת המשתתפים בקבוצות המיקוד ובראיונות
44	נספח ב: שינויים נבחרים במדיניות ובדרכי הפעולה של השירות לילד ולנוער בשנים 1988-2008

1. מבוא

השירות לילד ולנוער (להלן: השירות) במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) שימש במשך שנים רבות, עד למיזוגו בשנת 2016 עם השירות לרווחת הפרט והמשפחה, גוף שהתווה מדיניות ודרכי פעולה בנוגע לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובהוריהם. במשך השנים עבר השירות, על ענפיו השונים (שירותים בקהילה, פנימיות, שירותי האומנה וחוק הנוער), תהליכי שינוי והתפתחות רבים, הן במדיניות ובדרכי הפעולה של המשרד הן בעבודה עם משרדי ממשלה ועם גופים משיקים אחרים.

המחקר הוא יוזמה של פורום ותיקי השירות, ובבסיסו ההבנה כי נוסף לידע שנצבר ממחקרים שבחנו את יישומן ואת השפעותיהן של תוכניות שנועדו לתת מענה לצורכיהם של ילדים ובני נוער בסיכון והוריהם, נצבר ידע רב אצל מי שהובילו את קביעת המדיניות הכוללת ואת הטמעתה. שלא כמו הידע שעלה מן המחקרים, שהוא גלוי וידוע, ידע זה נותר סמוי.

המחקר התמקד בפרק זמן של כעשרים שנים – העשור האחרון של המאה העשרים והעשור הראשון של המאה העשרים ואחת. פרק זמן זה אופייני ב"קפיצת מדרגה" במדיניות השירות ובדרכי העבודה שהטמיע אצל אנשי המקצוע בשדה, שהשפעותיה ניכרות עד היום. זו כללה חיזוק מערך השירותים בקהילה וחיזוק הרצף בין שירותי הקהילה לשירותים החוץ-ביתיים; התמקצעות שירותי האומנה, הפנימיות וחוק הנוער; אימוץ תהליכים מבוססי מידע של תכנון טיפול ופיתוח שירותים; וחיזוק שותפויות עם הורי הילדים (ראו פירוט בפרק 4 ובנספח ב). הזמן שחלף מאז מאפשר התבוננות-על בהתפתחויות שחלו בשנים אלו ובדרכי הפעולה שאפשרו את קידומן.

2. מטרה

אין בכוונת המחקר לסקור את מכלול פעילות השירות בשנים אלו אלא לחלץ מתיאור ההתרחשויות תובנות ועקרונות פעולה לקידום שינויים במדיניות ובדרכי עבודה בשדה פעילות מורכב ומרובה אתגרים. חילוף הידע הסמוי על עקרונות פעולה מוצלחים ושילובו בידע שנצבר במחקרים עשויים לשמש כר פורה ללמידה ולעשייה בהווה ובעתיד, בפעילות גופי המשרד ובפעילותם של אנשי מקצוע ומקבלי החלטות העוסקים בקידום מדיניות ובמהלכי שינוי בתחומים שונים, וזאת בהתאמה לשינויים נוספים שחלו בשנים שחלפו מאז.

3. שיטה

3.1 כלי המחקר

המחקר נערך בשיטה איכותנית וכלל:

1. ריאיון עומק עם מנהל השירות שכיהן בתפקידו בשנים 1988-2008
 2. תשעה ראיונות עומק (רובם טלפוניים וחלקם פנים אל פנים) עם ותיקי השירות (מפקחים ארציים, מחוזיים ומרכזי שירות) מארבעת ענפי השירות
 3. ארבע קבוצות מיקוד עם ותיקי השירות (מפקחים ארציים, מרכזים ומפקחים מחוזיים) מארבעת ענפי השירות
 4. קבוצת מיקוד מסכמת עם נציגים מארבעת ענפי השירות ועם מנהל השירות
- הראיונות וקבוצות המיקוד נערכו בחודשים ספטמבר-דצמבר 2023. כל קבוצת מיקוד ארכה כשעתיים וכל ריאיון אישי ארך כשעה. בסך הכול השתתפו 27 ותיקי השירות (ראו פירוט בנספח א). נוסף על כך נבחנו חומרים כתובים שהופקו כחלק מתהליכי השינוי בתקופה הנדונה.

מטרת המפגשים והראיונות הייתה לתעד תהליכים של שינוי מדיניות ודרכי עבודה בעבודת השירות ולחלץ מהם תובנות ועקרונות פעולה בנוגע להנעה והטמעה של תהליכי שינוי, בהווה ובעתיד, במשרד או במשרדים אחרים. זאת בהתייחס הן לתהליכים בתוך השירות הן לתהליכים עם גורמים חיצוניים. הדיון הקבוצתי נועד לאפשר צבירת מידע עשיר על אירועים שונים שהתרחשו ולבחון נקודות מבט שונות. המשתתפים התבקשו לתאר שינויים חשובים שחלו בעבודת השירות שהיו מעורבים בהם או חשופים להם בשנות עבודתם ולהתייחס לשאלות האלה:

1. מי היו הגורמים המעורבים ביוזמה לשינוי?
2. מה היו הנסיבות שהובילו ליוזמה לשינוי?
3. מה הייתה מטרת השינוי?
4. מי היו השותפים לקידום השינוי?
5. איך התמודדתם עם האתגרים והחסמים לקידום השינוי?
6. מה היו תוצאות השינוי?
7. איך אתם תופסים את המהלך בדיעבד?
8. מהן התובנות מן האירועים שתוארו שביכולתן לסייע לגורמים מקצועיים במשרד בתחום ילד ונוער ובתחומים נוספים?

3.2 ניתוח הנתונים

הראיונות הוקלטו ותומללו ולאחר מכן נותחו ועובדו על ידי החוקרת. הציטוטים מדברי המרואיינים סווגו לפי עיקרון הפעולה המשותף להם, גם אם עסקו בנושאי תוכן שונים. לאחר מכן קובצו העקרונות שזוהו לכמה נושאי-על, על פי שלבי הפעולה בייזום רפורמות וביישומן (שקדי, 2011). במפגש המסכם הוצגו העקרונות והתובנות שעלו מן הניתוח הראשוני של כלל המפגשים והראיונות, ובאמצעותו חודדו התובנות וזוהו עקרונות פעולה נוספים.

3.3 אתיקה

המרואיינים נתנו הסכמה מדעת לריאיון ולהקלטה שלו. למרואיינים הובהר שדבריהם יכולים להיכלל בדוח כציטוטים, אך ששמותיהם ותפקידיהם המדויקים לא יצוינו, למעט מקרים שבהם ציון התפקיד חיוני להבנת הציטוט. במקרים אלו התקבלה הסכמת המרואיינים לציון הפרטים המזהים. ההקלטות והתמלולים נמחקו בתום המחקר.

4. אבני דרך בהתפתחות הטיפול בילדים בסיכון ובבני משפחותיהם

ילדים בסיכון הם קטינים החיים במצבים מסכנים במסגרת משפחתם או סביבתם, ובשל כך נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם הבסיסיות, כפי שהן באות לידי ביטוי באמנה הבין-לאומית לזכויות הילד: קיום כפי, בריאות והתפתחות; תחושת שייכות למשפחה; למידה ורכישה של מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים והגנה מפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם (מדינת ישראל, משרד העבודה והרווחה, 2006).

בישראל, חלק גדול מן האחריות לטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון מוטל על משרד הרווחה. השירות לילד ולנוער מילא במשך שנים רבות, עד לשינוי המבנה הארגוני של המשרד בשנת 2016, תפקיד מרכזי ומוביל בהתוויית מדיניות, בפיתוח שירותים עבור ילדים אלו והוריהם ובפיקוח על אספקתם על ידי המחלקות לשירותים חברתיים וספקי שירותים אחרים. בשנים הנדונות פעלו בשירות ארבעה ענפים:

- ענף שירותים בקהילה, שבאחריותו היו שירותי מניעה, תמיכה וטיפול בילדים החיים בבית משפחתם
- ענף חוק הנוער, שהיה אמון על הגנה על ילדים והתערבויות במצבי סיכון גבוה וסכנה
- ענף שירותי האומנה, שהיה אחראי למתן שירות למשפחות ולילדים אשר הוחלט שיש להעבירם מבית הוריהם למסגרת משפחת אומנה
- ענף הפנימיות, שעסק בטיפול בילדים שהוצאו מביתם לפנימיות

מן העשורים הראשונים שלאחר קום המדינה פעל השירות על בסיס כמה חוקים, שהבולט בהם הוא [חוק הנוער \(טיפול והשגחה\), התש"ך-1960](#) שנחקק בצד חוקים אחרים כמו [חוק לימוד חובה, התש"ט-1949](#). החוק ביטא גישה מתקדמת לתקופתו אשר ביטאה ראייה של מכלול צורכי הקטין הנזקק – צרכים רגשיים, חברתיים, משפחתיים, חינוכיים וסביבתיים ועבודה עם כל הגורמים המשיקים בקהילה לטיפול בקטין ובמשפחתו. עם זאת במשך שנים רבות היה פער בין הגישה המתקדמת של החוק ובין אפשרויות הטיפול בפועל, שהתבטא במתן דגש על טיפול חוץ-ביתי ומיעוט שירותים בקהילה ושירותי מניעה, במגוון מצומצם של מענים טיפוליים ובמימוש מועט של עקרונות מרכזיים, כמו עבודה בין-מקצועית ושותפות הורים.

בצד התפתחויות שחלו בגישות ובאמצעי הטיפול במשך השנים, מתחילת שנות התשעים בוצע רצף של מהלכים לפיתוח מדיניות, רפורמות, שירותים חדשניים, מודלים וכלים לשיפור דרכי העבודה של השירות, על ארבעת ענפיו. אלו הם המהלכים העיקריים שנעשו (לפירוט והרחבה ראו נבות ואח', 2017 ונספח ב):

1. **אימוץ תהליכים מבוססי מידע של תכנון שירותים והקצאת משאבים ביישובים:** במסגרת ניסוי 'קהילה 2000', ולאחר מכן במסגרת מדיניות 'עם הפנים לקהילה', פותחו והוטמעו כלים, מתודולוגיות והנחיות ליצירת בסיסי נתונים ולתכנון שיטתי של שירותים ביישובים. מרבית המחלקות לשירותים חברתיים בישראל קיימו תהליכי תכנון על בסיס איסוף שיטתי של מידע על

צורכיהם של הילדים בסיכון ועל השירותים הניתנים להם. תהליכים אלו אומצו בהמשך גם במסגרת התוכנית הבין-משרדית 360⁰ – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (להלן: 360) (סבו-לאל וחסין, 2011; סבו-לאל וצדקה, 2015) וסיפקו לראשונה מידע רב ומקיף על צורכי הילדים ובני הנוער בסיכון במרבית הרשויות המקומיות בישראל.

2. **חיזוק מערך הגנת הילד:** רישות הארץ בעובדי חוק נוער, גיבוש והטמעה של הגדרות ברורות לתפקידיהם ולחלוקת העבודה והאחריות המשותפת בינם ובין עובדי המשפחה במחלקות לשירותים חברתיים וכן בינם ובין גורמים בקהילה; גיבוש תהליכים מובנים של איסוף מידע ותיעודו, תהליכי קבלת ההחלטות ותכנון ההתערבות עבור ילדים בסיכון והוריהם בוועדות תכנון טיפול והערכה; קידום שותפות ההורים בתכנון תוכנית ההתערבות; פיתוח תהליכים ושירותים בקהילה לקיום הערכה בין-מקצועית ולמתן מענים מהירים ומותאמים לילדים במצבי סכנה וסיכון; וגיבוש מענים מקצועיים חדשים לסוגים שונים של סיכון וסכנה ולתופעות חדשות שהתגלו במשך השנים.

3. **חיזוק מערכת השירותים בקהילה לילדים ולמשפחותיהם, הרחבתה וגיוונה:** פיתוח מודלים שונים של שירותים בקהילה (כגון מרכזי ילדים-הורים, מעונות רב-תכליתיים, פנימיות יום ומענים קבוצתיים לילדים ו/או הורים). אלו נועדו לאפשר לילדים בסיכון להמשיך לגדול עם משפחתם, לספק חלופה לשילובם במסגרות חוץ-ביתיות ולהעניק טיפול ותמיכה לילדים ולמשפחות שלהם קשיים שונים. בהמשך הוגדלו המשאבים העומדים לרשות מערכת השירותים, והתאפשרה הרחבה ניכרת של היקף השירותים בקהילה עבור ילדים בסיכון. ניסוי 'קהילה 2000' ומדיניות 'עם הפנים לקהילה' אפשרו לראשונה למחלקות לשירותים החברתיים להמיר תקציבים שיועדו לשירותים חוץ-ביתיים לפיתוח שירותים בקהילה לפי העדפותיהן ועל בסיס תהליך תכנון שיטתי. אלו הובילו בחלק מן המחלקות להקמה של מערך שירותים שלא היה קיים קודם, ובמחלקות אחרות לעיבוי היקף השירותים הקיים וליצירת גיוון במערכת השירותים כך שיתאימו למאפייני הילדים והמשפחות, לצורכיהם השונים, למידת חומרתם ולהעדפותיהם. עקרונות העבודה שפותחו במסגרת תהליכים אלו אומצו בהמשך בפעילות 360 ואף הופצו בשירותים נוספים במשרד.

4. **חיזוק שותפויות עם הורים:** תהליכי שותפות עם הורים (ובהמשך גם עם בני נוער) קודמו בוועדות תכנון טיפול וההערכה ולאחר מכן גם בשירותים בקהילה ובשירותים החוץ-ביתיים. השותפות התמקדה בהיבט הפרטני – שותפות בהגדרת צורכי הילד, בתכנון המענים ואף בטיפול עצמו (טיפול משותפים לילדים ולהורים ושמירת קשר ושיתוף ההורים, גם אם הילד הוצא מן הבית, ודאגה להיבטים שונים בחיי הילד). עם זאת, ההקשבה למקבלי השירותים השפיעה גם על תכנון מדיניות ושירותים ברמה הכוללת, בדגש על תכנון מערכי שירותים המותאמים לצורכיהם ולהעדפותיהם.

5. **חיזוק שירותי האומנה:** בשנים 2000-2012 הורחב השימוש באומנה לעומת השימוש בפנימיות, במיוחד בקרב ילדים בגיל הרך, וזאת על פי מדיניות משרד הרווחה. בשנת 2001 החל תהליך הפרטה חלקי בשירותי האומנה, והוא הוביל ליעול בתהליכי הגיוס של משפחות האומנה, בתהליכי ההשמה וההתאמה בין ילדים ובין משפחות האומנה, בתהליכי הליווי למשפחות האומנה, במתן מענים נוספים ובפיתוח מומחיות וידע בקרב אנשי המקצוע העוסקים בתחום.

6. **העלאת רמתן המקצועית של הפנימיות וחיזוק הרצף קהילה-פנימיה:** פיתוח תורה מקצועית מחודשת לסיווג הפנימיות על פי אוכלוסיות היעד, קביעת הגדרות מעודכנות של המענים הנדרשים בסוגי הפנימיות השונים, שדרוג תעריפי טיפול ובניית

סלי שירותים מותאמים; צמצום היקף הפנימיות החינוכיות והגברת הדגש על פנימיות לילדים הזקוקים למענים טיפוליים; פיתוח מודל הפנימייה הפוסט-אשפוזית; פיתוח והטמעה של שיטת הרף לפיקוח על איכות החיים והטיפול בפנימיות; חיזוק הקשרים עם משפחות הילדים ועם המחלקות לשירותים חברתיים בקהילות המוצא של הילדים, בדגש על שימור הקשר ועל הכנה לחזרה הביתה; פיתוח מודל פנימיית היום וקבוצות הורים בפנימייה; ופיתוח מענים חדשים לצרכים חדשים שהתגלו, כגון תמיכה בבוגרי פנימיות חסרי עורף משפחתי.

5. עקרונות פעולה לקידום שינויי מדיניות וליישומם

המהלכים שצוינו לעיל, שחלקם היו חדשניים ואף מהפכניים מבחינת התפיסה והביצוע, הוטמעו בשדה פעולה מורכב ורב-משתתפים: בעלי תפקידים במערכת הפוליטית, המשפטית והתקציבית; רשויות מקומיות; ספקי שירותים; אנשי מקצוע בשירותי הרווחה בשדה; אנשי מקצוע בתוך השירות עצמו, במטה ובמחוזות; אנשי מקצוע במשרדי ממשלה משיקים; אנשי פיתוח ומחקר; ארגונים ציבוריים; מקבלי שירותים ועוד. על בסיס הראיונות עם ותיקי השירות וחומרי עבודה שהופקו בתקופה הנדונה זוהו האתגרים שהציב שדה פעולה מורכב זה וחולצו עקרונות הפעולה שקידמו את פיתוח היוזמות, את יישומן ואת הטמעתן.

5.1 גיבוש אסטרטגיה כוללת, גישה פרו-אקטיבית ופעילות בזירה הציבורית-פוליטית

1. ראיית-על של תנאי הסביבה והצרכים ותכנון אסטרטגי של דרכי הפעולה
2. אסטרטגיות להעלאת סוגיות לתשומת לב הציבור ולקידום שינויים
3. שיתופי פעולה עם בעלי תפקידים במערכת הפוליטית, המשפטית והציבורית

תפקיד מטה השירות היה לזהות את התנאים הסביבתיים המשפיעים, והצפויים להשפיע, על פעולתו, לאתר צרכים מתחדשים ולייצר את התנאים ואת דרכי הפעולה שיאפשרו ליישם את השינויים הנדרשים.

1. ראיית-על של תנאי הסביבה והצרכים ותכנון אסטרטגי של דרכי הפעולה

כדי לפתח מדיניות וליישם אותה יש לבחון את המערכת במבט כולל, בראייה לעתיד ולפעול פרו-אקטיבית:

מנהל השירות תיאר:

”כשנכנסתי לתפקיד מנהל השירות הבנתי שאנחנו צריכים להיערך לקראת תום עידן הפנימיות כמרכיב מרכזי בשירות. ראיתי שמשרד החינוך משקיע הרבה מאוד במסלולים ובבתי ספר מקיפים והם במוקדם או במאוחר יתנו מענים לילדים עם בעיות פסיכו-סוציאליות, ולכן אנחנו צריכים להתרכז באוכלוסיות קצה בשירותים החוץ-ביתיים ובהרחבת השירותים הקהילתיים“.

הוא הוסיף וציין כי גישה זו, של ראייה אסטרטגית המתייחסת ליעדים ארוכי-טווח ולא רק לצרכים מיידיים, התבטאה גם בהתייחסות לתקציבים שהוצעו לפיתוח המדיניות והשירותים (להרחבה ראו סעיף 3 להלן):

”לא להיחפז ולא לרוץ אחרי הכסף הקל, אלא לראות מה טוב ללקוחות ולמשרד“.

במסגרת הראייה האסטרטגית, עיקרון יסודי הוא **להציב סימני שאלה ולבחון בקביעות את הפעילות הנוכחית** ואת התאמתה לצורכי אוכלוסיית היעד ולמדיניות שרוצים להוביל, כדי להיות **‘צעד לפני כולם’**.

מפקחים ארציים ומחוזיים שרואיינו הדגישו אף הם כי נקטו גישה **אקטיבית ופרו-אקטיבית** ולא תגובתית:

” המשרד הצליח לזהות כל הזמן את המחסור ונלחם כדי לפתח את הדברים האלה... כל הזמן הייתה עבודה מאוד אקטיבית, לא חיכינו שיקימו לנו שירותים. **כל הזמן בודקים מה עוד אפשר לפתח ונלחמים על הפיתוח ועל ההוצאה לפועל**.”

” האירועים חייבו את המשרד לנוע – איך לפתח מדיניות ושירותים. לתת מענים מדויקים ומותאמים יותר, **לא לחכות למצב שיש פגיעה ואז מגיבים**.”

” התנועה לקדם, לפתח, לייצר תורות מקצועיות – מאוד ב-DNA של השירות. לא שוקטים על השמרים. לזהות תופעות ולהגיד מה אנחנו יכולים לעשות... **כל הזמן קוראים מצב ומתאימים שירותים ותפיסות מקצועיות**.”

” צריך להיות כל הזמן **בין ריאקטיביות לפרואקטיביות**. לפתח גם דברים חשובים אבל לא דחופים.”

מנהל השירות הדגיש כי זיהוי המגמות החדשות הוביל להגדלת האחריות שקיבל על עצמו השירות, ובכך נפתחו בפניו הזדמנויות חדשות להתרחבות ולצמיחה:

” סברתי אז שזה [המעבר לדגש על שירותים לילדים בסיכון בקהילה] ימסמר את תפקידו של השירות כאחראי על אוכלוסיות הקצה שאיש לא טיפל בהן... דבר שיאתגר את השירות ויביא אותו למומחיות גבוהה וימצב את מעמדו במשרד, וכך היה.”

ראיית-על כוללת גם התבוננות בסביבה הרחבה, למידה מאופן ההתנהלות של גורמים רלוונטיים והתאמת רכיבים מוצלחים. מנהל השירות תיאר למידה מהתנהלות של גופים במערכת העסקית, במערכת הצבאית ובמערכת הבריאות:

” כשנכנסתי לתפקיד כמנהל השירות הבנתי שזה שירות עם היקף אדיר של משימות ונושאים ואוכלוסיות. אחד הדברים שהכי השפיע עליי היה ריאיון שקראתי עם מנכ"ל כור. ראיתי שיש דמיון בין כור לשירות בגודל התקציב. התחלתי לדבר עם האנשים שמעליי ומתחתיי על קונצרן, רציתי להתחיל לחשוב בגדול.”

” כשרציתי להוציא אנשים ללמידה בחו"ל המנכ"ל התנגד. אמרתי לו: 'למדתי ממך – כשהיית מפקד חיל הים שלחת בכירים ללמוד בחו"ל'.”

” כשהתחלנו עם תוכנית 'עם הפנים לקהילה' אמרתי לשר הרווחה: 'זה דומה למה שעשית במערכת הבריאות, הוצאה של חולים ממוסדות לקהילה'.”

גם המפקחת הארצית על שירותים בקהילה סיפרה כי בעבודתה להטמעת עקרונות העבודה עם הורים בשירותי הרווחה, היא שאבה השראה מניסיונה בתור קצינת בריאות נפש בצבא.

2. אסטרטגיות להעלאת סוגיות לתשומת לב הציבור ולקידום שינויים

בצד המאמצים לזהות נושאים חדשים בכל הנוגע לילדים בסיכון, אחד מאתגרי היסוד של השירות היה לזכות בהתעניינות של הציבור ושל הנהלת המשרד כדי שיוקצו משאבים הולמים לטיפול בנושאים אלו. המרואיינים תיארו כמה אסטרטגיות שבהן נקטו:

ביקורת ומשברים כדי לקדם שינויים רצויים

משברים וביקורת הנמתחת על השירות עלולים לאיים על אנשי המקצוע בו, אך אם לא נבהלים מהם אפשר לנצלם כדי למקד את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות באוכלוסיות היעד ובצורכיהן, לגייס משאבים לטובתן ולקדם שינויים מקצועיים על פי התפיסה המקצועית של השירות. מנהל השירות. תיאר:

”מדינת ישראל היא מדינה רווית משברים... המדינה מעדיפה לתת פתרון לדחוף לפני החשוב. לכן **למדנו שעלינו לנצל במהירות משברים הנוגעים לתחום עיסוקנו כדי לקדם את עניינינו**.”

”**לא לפחד מביקורת**. צריך להשתמש באופן מושכל במצוקה של אוכלוסיות יעד מסוימות כדי להשיג שינויים... לתפוס את המשבר וללכת איתו”.

כמה מן המרואיינים תיארו מקרים שבהם ביקורת ציבורית או פנימית קידמה שינויים רבי-ערך. במקרים רבים השינויים התרחשו עקב הקמת ועדות ציבוריות. אחד המפקחים הארציים תיאר:

”אתה יכול לזעוק עד השמיים על תופעה מסוימת ולא יקשיבו לך, אך כאשר הדברים עולים במסגרת ועדה חיצונית הם נקלטים טוב יותר”.

להלן כמה דוגמאות שעלו מדברי מנהל השירות:

- **ביקורת על התנהלות הפנימית:** הביקורת הקשה על התנהלות הפנימיות בשנות השמונים, שכללה דוח קשה של המועצה לשלום הילד (קדמן, 1988), הובילה להקמת ועדת לנגרמן (לנגרמן 1988, 1995). בעקבות המלצות הוועדה הועלו תעריפי הפנימיות, הוגדלו תקציביהן ונבנו סלי שירותים מותאמים לילדים שלהם צרכים שונים בפנימיות מסוגים שונים. מנכ"ל המשרד 'נבהל' [מהביקורת הקשה] ואני שמחתי. [אמרתי ש] אנחנו ניבנה מהמשבר. נתחיל מהפנימיות.”

- **דוח מבקר המדינה על משפחות האומנה:** הדוח (מבקר המדינה, 1998) הדגיש את הקושי של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות לפקח על הטיפול בילדים הנמצאים במשפחות אומנה ברחבי הארץ והיה נקודת מפנה שאפשרה את חיזוק שירותי האומנה לאחר מאבק של שנים. השינויים כללו הפרטה חלקית של שירותי האומנה, בדגש על הנחיית המשפחות, קיום תהליכי למידה וכתובת תורה מקצועית (ראו להלן סעיף 5.3) ובהמשך גם חקיקת חוק האומנה.

” אמרתי למנכ”ל: ‘אנחנו במשבר, בוא נתפוס טרמפ גם על האומנה. ניקח 100 מכסות ונמנה מנחות אומנה ל-32 משפחות. זה היה מהפך גדול”.

המפקחת הארצית על שירותי האומנה הוסיפה:

” הצגתי במשרד את הביקורת ונתנו לי אור ירוק ללכת על זה. בהמשך הביקורת גם הובילה להורדת מספר המשפחות באחריות כל מנחת אומנה ל-23”.

■ מקרים של מות ילדים עקב התעללות במשפחה:

” המקרה של הילדה מורן, שנפגעה קשות מהתעללות בתוך המשפחה ונפטרה לאחר מכן, זעזע את אמות הסיפים של מדינת ישראל ושימש ‘קו פרשת המים’ בהתייחסות לתופעת הילדים בסכנה. לאחריו נחקק התיקון לחוק העונשין המחייב דיווח על חשד להתעללות והזנחה (חוק חסרי ישע) ששינה את כל צורת העבודה בתחום – העמיד ילדים בסיכון בראש סדר העדיפויות ונתן דחיפה עצומה לתחום חוק הנוער, כולל הקמת מרכזי החירום ומרכזי ההגנה לחקירה וטיפול ראשוני לילדים נפגעי התעללות והזנחה ולמשפחותיהם”.

מקרה נוסף היה הירצחה של הילדה רוז פיזם בשנת 2008. בעקבות תשומת הלב הציבורית שעורר הוקמו ועדות בין-מקצועיות יישוביות לעבודה משותפת בנושא ילדים בסיכון ונכתבו תקנות עירוניות המסדירות את שיתופי הפעולה בזיהוי וטיפול בילדים בסיכון.

■ ביקורת קשה של מבקרת המדינה על שירותי האימוץ ועל ועדות ההחלטה (מבקר המדינה, 1993):

” אני ניצלתי את המבוכה שעורר הדוח ואת מסקנותיו וביקשתי תקציב לערוך מחקר מקיף על מצב הוועדות. מסקנות המחקר שהיו חד-משמעיות הציגו תמונה קשה על המחסור העצום בשירותים בקהילה, שבגללו נשלחו ילדים לסידורים חוץ-ביתיים גם אם זה לא היה המענה האופטימלי בעבורם, והביאו למפנה. על אף שקודם ידענו את המצב לא רצו להקשיב לנו”.

ועדת גילת (דוח ועדת גילת, 2010) שהוקמה ביוזמת שר הרווחה שלמה בניזרי בעקבות הביקורת והמחקר וועדת היישום בראשות מנכ”ל המשרד דב גולדברגר, שהוקמה בעקבותיה, הובילו לרפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה (שכונן אז ועדות החלטה) ולהקצאת משאבים לשירותים קהילתיים.

¹ ראו דולב ואח', 2001.

■ ביקורת על טיפול המחלקות הפסיכיאטריות בילדים:

”הצעקה שנשמעה בכנסת ישראל על ילדים שהוזנחו על ידי המדינה במחלקות פסיכיאטריות ללא צורך הגיעה לאוזני הנהלת השירות שהחליטה, בהנחיית השרה דאז, לטפל ולפתור את הסוגיה. בשיתוף משרד הבריאות הוסבו פנימיות לפנימיות ייחודיות הנותנות טיפול פסיכיאטרי לילדים הזקוקים למסגרת לאחר אשפוז או כחלופת אשפוז. כמו כן המשבר הוביל לחקיקת חוק שהביא למהפך באשפוז קטינים ומינה את העובדים הסוציאליים לחוק הנוער לאחראים לביצועו.”

תופעות נוספות שזכו לתשומת לב ציבורית, כגון מצוקת ילדי העובדים הזרים וחשיפת פגיעות מיניות באוכלוסייה החרדית, אפשרו לשירות להתערב ולחפש פתרונות.

משברים עשויים להיות הזדמנות לשינוי גם כשמקורם בתוך השירות. דוגמה לכך היא השינוי שחל בעבודתם של העו"סים לחוק הנוער (לשעבר פקידי סעד לחוק הנוער). מנהל השירות תיאר:

”החקיקה המוגברת הביאה לקריסת מערך העובדים לחוק הנוער. נקודת המפנה הייתה בכנס סוער שיזמו העו"סים לחוק הנוער במחוז המרכז שבו תקפו את המשרד שהטיל עליהם אחריות כבדה ללא כוח אדם מותאם וללא כלים. הצעתי לפקידת הסעד הראשית שנצל את המשבר כדי לצאת למחקר על עבודת פקידי הסעד². התברר שהם עוסקים הרבה בעבודה סוציאלית כוללת וכחות בעבודת חוק נוער... כאן לא הצלחנו ברפורמה המלאה אבל זה שינה את עבודת חוק הנוער.”

גם לחץ מצד אוכלוסיות היעד יכול לשמש מנוף לשינוי. מנהל השירות סיפר כי ראשי רשויות מן האוכלוסייה הערבית התנגדו למדיניות 'עם הפנים לקהילה' שעסקה בהמרת מכסות חוץ-ביתיות לתקציבי קהילה ודרשו לאפשר להם להמיר אחוז מכסות גבוה יותר מזה שנקבע, משום שמסורתית רשויות אלו השתמשו כחות מאחרות במענים חוץ-ביתיים. הוא תיאר איך השתמש בהתנגדות להשגת שינוי לטובת רשויות אלו:

”הם אמרו שהם לא מוכנים ורוצים לעזוב את התוכנית, זה היה עלול להפיל אותה. נסעתי לנצרת לפגישה עם ועדת המעקב של ערביי ישראל ומנהלי הלשכות. אמרתי להם: 'אתם יכולים להגיד מה שאתם רוצים, אבל אל תעשו טעויות. קחו מה שהמדינה נותנת לכם ותתבעו בבג"ץ'. הם אכן תבעו ולא זכו, אבל בג"ץ חייב את המדינה לשנות את הקריטריונים להקצאת מכסות חוץ-ביתיות ולהוסיף קריטריון של מספר ילדים ביישוב, והם הרוויחו מזה כי קיבלו יותר מכסות והתאפשר להם לנצל תקציב גדול יותר לפיתוח שירותים בקהילה.”

² ראו דולב ואח', 2008.

השמעת הקול המקצועי בזירות שמתקבלות בהן החלטות והמלצות הגישה שהובילה הנהלת השירות הייתה שאין להיבהל מביקורת ותמיד יש להביע את הדעה המקצועית במוקדים שבהם מתקבלות החלטות והמלצות, כגון הכנסת וועדות ציבוריות.

”אסור להשאיר במה ציבורית עוינת ריקה מנציגי השירותים המקצועיים“.

מנהל השירות תיאר כיצד נוכחות הדרג המקצועי בוועדה שמתחה ביקורת על פעילות השירות הובילה לכך שגם אם לא כל ההמלצות שהתקבלו היו מקובלות על השירות, עמדות נציגי השירות בנושאים מסוימים הובאו בחשבון והובילו לשינוי של ממש במדיניות:

”שר הרווחה, בעקבות תלונות של ארגונים שונים, החליט להקים את ועדת גילת לבדיקת חוק הנוער וועדות ההחלטה. אנשי מקצוע במשרד לא רצו להשתתף וגם יעצו לי לא לשתף פעולה כי מדובר בוועדה לעומתית. אני סברתי שזו טעות. **חשבתי שחשוב להשמיע את קולנו וגם שחשוב להקשיב למתנגדים לעבודתנו.** השתתפתי בדיונים יחד עם כרוכ' רמי בנבנישתי. מסקנות הדוח תקפו והאשימו את הוועדות והתקבלו המלצות שונות, אבל בין היתר יו"ר הוועדה קיבל את ההמלצות שלנו להרחיב את המשאבים הקהילתיים שיעמדו לרשות הוועדות. המלצות אלה היוו לאחר מכן בסיס להמלצות ועדת גולדברגר, שהמשיכה את עבודת ועדת גילת, והן התוו את הרפורמה בוועדות והובילו לפריצת דרך בתחום השירותים בקהילה“.

3. שיתופי פעולה עם בעלי תפקידים במערכת הפוליטית, המשפטית והציבורית

קידום הנושאים המקצועיים היה כרוך בעבודה מתמדת עם בעלי תפקידים רבים, כאלה שהיה צורך לגייס את תמיכתם ולוודא שהחלטותיהם תואמות את המדיניות הרצויה לתפיסת השירות, ואחרים שהשותפות איתם סייעה ותמכה בפיתוח המדיניות.

שיתופי פעולה עם בעלי תפקידים המשפיעים על קבלת החלטות

המפקחת הארצית על שירותי האומנה תיארה:

”עשינו פעילות בוועדות כנסת, מול האוצר, ביטוח לאומי, מס הכנסה, הרבה שעות של השקעה כדי שישנו נהלים/מדיניות“.

המראיינים תיארו כיצד הם למדו לעבוד עם בעלי תפקידים שונים ולגייס את תמיכתם. מדבריהם עולים ארבעה עקרונות פעולה: (1) להיות בקשר מתמיד, מתמשך ואישי עם כלל בעלי התפקידים הרלוונטיים; (2) ללמוד את ה"שפה" של כל בעל תפקיד, להבין מה חשוב לו ולהציג איך השינוי המבוקש ישרת את האינטרסים שלו; (3) לא לחשוש לעמוד על העקרונות המקצועיים; (4) לבסס אמון על ידי שימוש בנתונים ועמידה בהבטחות.

ועדות הכנסת

מראיינים ממטה השירות הדגישו את חשיבותן של ועדות הכנסת בקידום נושאים שהיו חשובים לשירות:

”הכנסת היא מקום רב ערך וחשיבות שאם אתה לומד את כללי המשחק הנהוגים בו אתה במקרים רבים מצליח לקדם עניינים שבדרכים אחרות קשה לקדםם”.

”משרד הרווחה רוב התקופה המדוברת היה חלש יחסית ונעדר כוח פוליטי... למדנו שאחד הגורמים החשובים בו נוכל להיעזר הן ועדות הכנסת, ובעיקר ועדת העבודה והרווחה ומאוחר יותר הוועדה לזכויות הילד... היינו מוזמנים לדיונים בסוגיות שונות של ילדים בסיכון. במהלך השנים למדנו להכיר את חברי הוועדה ואת יושבי הראש... **למדנו מה קרוב לליבם ומאידך הם למדו להכיר אותנו ולכבד את המקצועיות, הרצינות והיחוסר שלנו.** זאת הייתה ברית שנכרתה במהלך השנים ואנו עשינו בה שימוש מושכל. למדנו כיצד להציג כל סוגיה בהיבטים הרחבים שלה ועל השלכותיה וכך יכולנו לחולל שינויים בגיבוי חברי הוועדה... זה אפשר לנו להביא את עניינינו לציבור ולזכות בתמיכה רבה, הרבה מעבר למה שקיבלנו במשרד שלנו”.

דוגמה לכך היא המאבק של השירות נגד חקיקת חוק הוצאה חוץ-ביתית, חוק שאמור היה לתעדף הקצאת תקציבים לפתרונות החוץ-ביתיים. הסברת המדיניות הכוללת הובילה להסכמה בין ועדת הכנסת ובין השירות, כפי שתיאר מנהל השירות:

”היחסים [עם יו"ר הוועדה] היו טובים למרות הוויכוחים, בסוף הסכים לוותר, כי הסברנו לו את ההצעה להפעלת התוכנית הלאומית הבין-משרדית להתמודדות עם ילדים במצוקה”.

דרך נוספת להשפעה על החלטות ועדות הכנסת הייתה **חבירה למשפטנים שלהם השקפת עולם ליברלית**. כך לדוגמה, בעת חקיקת התיקון לחוק העונשין (חובת הדיווח) שיתוף הפעולה עם היועצת המשפטית לממשלה הוביל להוספת מסלול טיפולי בצד מסלול הענישה, על אף התנגדותם של חברי כנסת שמרנים. גם היחסים עם יו"ר הוועדה סייעו בכך, כפי שתיאר מנהל השירות:

”בוועדת חוק חוקה ומשפט שמו דגש על הצד הענישתי. ממש לקראת סיום ניסוח החוק ביקשנו להוסיף אפשרות לתהליכי טיפול... לאור היחסים הטובים ששררו עם יו"ר הוועדה זה הוכנס לחוק”.

תקציבים

המראיינים, בעיקר ממטה השירות, הדגישו כי חשוב ללמוד כיצד לעבוד עם תקציבים במשרד הרווחה ועם משרד האוצר.

”צריך ללמוד לדבר בשפה של האוצר. בשפה כלכלית עסקית”.

בצד תיאור ההתנהלות עם אנשי מקצוע אלו כ"מאבק" (למשל, מאבק מול האוצר והביטוח הלאומי כדי שיפטר ממס את החזר ההוצאות שמקבלות משפחות האומנה), הודגשה גם הלמידה על הדרך לשכנע את אנשי משרד האוצר והתקציבים בחשיבות הנושאים שהיה צורך לקדם ועל הדרך לרכוש את אמנםם. זאת בשני אמצעים עיקריים: **הדגשת נקודת המבט הכלכלית** – איך המהלך יחסוך כסף, **והבאת נתונים תומכים**. המפקחת הארצית על שירותי האומנה תיארה:

” אם יש ידע מוכח – אפשר ללכת עם זה לתקציבנים. לשכנע שזה שווה להם. הייתה אוזן כרויה אצל התקציבנים, הבינו שכדאי להשקיע באומנה. גם האוצר הלך איתנו. **ידענו להתווכח על כספים, לא רק על מדיניות**.”

” באתי עם **המון מידע**, ידעתי להתמודד עם השאלות שלהם, ידעתי על מה הם שומרים. איך **להראות שזה שווה להם מהזווית שלהם, הכלכלית**.”

מפקחים נוספים תיארו אף הם:

” הוצג למשרד האוצר שבטווח הארוך זה יחסוך כסף” [ניסוי 'קהילה 2000', המרת מכסות לפנימיות לתקציבי שירותים בקהילה].

” היה שלב שהייתה התנגדות מאנשי התקציבים במשרד שזה יקר [הכנסת שיטת הרף לפנימיות] – הבאנו מפקחים שיסבירו איך זה יעזור לנהל את התקציבים יותר טוב.”

” היה שיתוף פעולה ואמון עם חשב המשרד, סמך עלינו והישגנו תעריפים טובים [לטיפולים בפנימיות]”.

מנהל השירות סיכם:

” נאבקנו תמיד על דברים אמיתיים. לא כגענו באף אחד אבל עמדנו על שלנו ולא נבהלנו מהתקציבנים”.

דרגים בכירים במשרד (שרים, מנכ"לים)

זירת פעולה חשובה הייתה הדרגים הבכירים במשרד שעמדוניהם והנושאים שהם ביקשו לקדם לא עלו תמיד בקנה אחד עם עמדת אנשי המקצוע והשפיעו על בחירת תוכניות ותקצובן. כפי שתואר לעיל, בעבודה עם הדרגים הבכירים במשרד נעשה לעיתים שימוש בלחץ ציבורי כדי לקדם מדיניות רצויה. במקרים מסוימים אף ננקטה אסטרטגיה של **יצירת עימותים**, כפי שתיאר מנהל השירות:

” סגן השר סירב לקבל את מסקנות ועדת לנגרמן [להעלות את תעריפי הפנימיות]. החלטנו להקים קבוצת עבודה משותפת להנהלת השירות ולנציגי הורי ילדי הפנימיות כדי להיאבק יחד ליישום הדוח... ארגנתי ועד הורי פנימיות והלכתי לפגישה עם סגן השר. ההורים גמגמו קצת, לקחתי הנהגה והובלתי את זה. הצגנו את הנתונים וביקשנו ליישם את מסקנות הדוח. סגן השר לא הסכים. הפגישה התפוצצה כשאנו ביקשנו לא לפזרה עד שתתקבל החלטה, ואז נשלח עוזר ראש הממשלה [ששימש אז כשר הרווחה] לתווך, והוא הצליח לשכנע את אנשי הכספים של המשרד והאוצר ליישם את הדוח. **שוב הוכח שמשבר רציני מסוגל להניע תהליכי שינוי**.”

אסטרטגיה נוספת שתיאר מנהל השירות היא **התחברות לעמדות או לאינטרסים** שהדרגים הבכירים מבקשים לקדם. לדוגמה:

”רציתי לקדם מול השר את נושא העברת התקציבים משירותים חוץ-ביתיים לשירותים הקהילתיים. **הסברתי לו שזה דומה למה שהוא עשה כשהיה שר הבריאות...** זה שכנע אותי”.

”**ידעתי שלשר יש מחלוקת** עם המפלגות החרדיות ביחס למספר הילדים בפנימיות החרדיות. הסברתי לו שבאמצעות המרת המכסות אפשר יהיה להקטין את מספר הילדים בפנימיות. **זה יצר סוג של ברית בינינו**”.

שיתופי פעולה עם בעלי תפקידים בארגונים משיקים בייזום מדיניות וביישומה שיתופי פעולה נדרשו גם עם בעלי תפקידים נוספים בארגונים שפעילותם משיקה לפעילות השירות: שירותים אחרים במשרד, משרדי ממשלה נוספים וארגוני החברה האזרחית.

שירותים אחרים בתוך המשרד

שיתופי פעולה עם שירותים אחרים בתוך המשרד נעשו בשלוש רמות פעילות:

- עבודה פרטנית למציאת פתרונות לצורכיהם של ילדים ומשפחות. לדוגמה, שיתוף פעולה עם השירות למען הילד (השירות האמון על טיפול בילדים המיועדים לאימוץ) הן באופן שוטף, במסגרת ועדות תכנון טיפול והערכה שבהן נציג השירות מחויב להשתף בכל דיון על ילד מתחת לגיל שש, הן בטיפול בילדים המיועדים לאימוץ במסגרת המעונות הרב-תכליתיים. ענף חוק הנוער קיים שיתופי פעולה רבים בנוגע לילדים במצבי סיכון גבוה עם ענף סדרי דין בשירות לפרט ולמשפחה במצבים של סכסוכי גירושין בקונפליקט גבוה, ועם שירותי התקון בקהילה ומסגרות חוץ-ביתיות של שירותי התקון בנוגע להוצאה חוץ-ביתית תחת צווי חוק הנוער.
- עבודה משותפת בשירותים ופיתוח תוכניות ומסגרות משותפות. דוגמה לכך היא הפעלה תחת קורת גג של מסגרות שהיו באחריות שני שירותים שונים במשרד: מרכזי ילדים-הורים (מסגרות טיפול רב-מקצועיות לילדים בסיכון ולהוריהם שפעלו במסגרת השירות לילד ולנוער) ומרכזי קשר (המאפשרים מפגשים מוגנים ומפוקחים בין ילדים ובין אחד מהוריהם ופעלו במסגרת השירות לפרט ולמשפחה). שיתוף פעולה זה אפשר הגדלה של מספר מרכזי הקשר והגדלת זמינותם להורים ביישובים רבים ואף לימוד מקצועי משותף של אנשי המקצוע בשני השירותים. דוגמה נוספת היא תוכנית 'קדימה', תוכנית ליצירת שותפות קהילתית לטובת ילדים בסיכון והוריהם שפותחה בשותפות מלאה עם השירות לעבודה קהילתית.
- תהליכי למידה משותפים. דוגמה לכך היא קבוצות הלמידה של שירותי האומנה שבהן השתתפו נציגים מן השירות למען הילד (לפירוט על תהליכי למידה נוספים ראו סעיף 5.3).

משרדי ממשלה משיקים

בתהליכי השינוי ופיתוח השירותים שיתף השירות פעולה עם משרדי ממשלה נוספים, הן בחקיקה, בתכנון ובפיתוח של שירותים הן בעבודה היום-יומית. עם משרד החינוך היו שותפויות בולטות בתהליכי פיתוח ובתהליכי למידה מקצועית בתחומי המענים לשעות אחר-הצהריים לילדים בסיכון (מועדוניות ופנימיות יום), בתחום הטיפול והמענים החינוכיים לילדי פנימיות, ובנוגע לאיתור קטינים נפגעי עבירות מין ודיווח עליהם. בתחום חוק הנוער היו שיתופי פעולה בנוגע לקידום מהלכי חקיקה, נהלים ודרכי פעולה עם משרד המשפטים, הפרקליטות ובתי המשפט לנוער ולמשפחה ואף עם המשרד לביטחון הפנים והביטוח הלאומי. שותפות בולטת בבניית נוהלי עבודה ובעבודה היום-יומית הייתה במסגרת מרכזי ההגנה לילדים נפגעי התעללות, שבהם עבדו תחת קורת גג אחת חוקרי משטרה, מומחים רפואיים ועובדים סוציאליים לחוק הנוער. עם הביטוח הלאומי שיתף השירות פעולה בהקמת מרכזי טיפול לקטינים נפגעי עבירות מין ולמשפחותיהם, אך הממשקים כללו גם מאמצים להסדרת נהלים, כגון השגת כסור ממס על החזר ההוצאות שמקבלות משפחות האומנה.

השירות ביסס שיתופי פעולה בין-משרדיים גם כדי למצוא פתרונות לילדים מאוכלוסיית היעד שלא נמצא עבורם פתרון מספק במסגרת שירותי המשרד, תוך כדי הקפדה על כך שהפתרונות יעמדו בסטנדרטים המקצועיים של השירות. כך לדוגמה, בענף הפנימיות נעשו מאמצים למצוא פתרונות שהייה לילדים שלא נמצאו להם פתרונות במסגרת פנימיות השירות. ענף הפנימיות פעל כדי להסב מסגרות מחוץ לשירות, כגון פנימיות בפיקוח משרד החינוך, פנימיות של עליית הנוער, פנימיות בקיבוצים ומסגרות חרדיות, למסגרות שיוכלו לקלוט ילדים בסיכון. זאת בהקפדה על כך שמסגרות אלו יעבדו לפי הסטנדרטים המקובלים בפנימיות השירות מבחינת היקף כוח האדם, גודל הקבוצה ומאפייני הילדים הנקלטים והבטחת תקציב פעולה הולם. עם משרד הבריאות שיתף השירות פעולה בעיקר בנוגע לפיתוח מענים בתחום בריאות הנפש, לדוגמה הסבת פנימיות רגילות לפנימיות חלופת-אשכנז. אתגר מרכזי של השירות היה להתריע בפני הארגונים המשיקים על תופעות שיש להתייחס אליהן ולהסכים עימם על חלוקת האחריות בטיפול בהן, כפי שאמר מנהל השירות:

”לזהות תופעות ולהגיד מה אנחנו יכולים לעשות... גם לגרור אחרים. לדחוף גם [משרדי ממשלה] אחרים לקחת אחריות.”

שיתופי הפעולה היו חיוניים במיוחד בכל הנוגע לאוכלוסיות הנמצאות בסיכון גבוה, כפי שתיארה עו"ס ראשית לחוק הנוער:

”תיקון חוק העונשין וחובת הדיווח הטילו אחריות וגם סמכות על העו"סים לחוק הנוער, אך גם התחדד שהאחריות מוטלת על שירותי הבריאות, החינוך וכל השירותים הניתנים לילדים בקהילה.”

שיתוף הפעולה עם משרדי הבריאות והחינוך העמיק עם החיזוק במעמדן של ועדות תכנון טיפול והערכה שדנו בתכנון תוכניות טיפול לילדים בסיכון ולהוריהם. המפקחת הארצית על שירותי הקהילה הדגישה בריאיון עימה כי המחויבות של משרדים אלו להשתתפות בדיוני הוועדות גברה עקב ההבנה שלהם של מחלקות לשירותים חברתיים, שתגברו את פיתוח השירותים בקהילה, יש מענים להציע לילדים שבאחריותם.

שיתוף הפעולה יצא לפועל בזכות עבודת מטה משותפת לכל המשרדים וקבלת אחריות של כל משרד על הטמעת הנושא בקרב עובדיו, כפי שתיארה עו"ס ראשית לחוק הנוער:

”[שיתוף פעולה בולט היה] בנושא פגיעות מיניות, עם השירות הפסיכולוגי ומשרד הבריאות ואשלים. פה כן עשינו פיילוטים – **הקמנו צוותים שנתנו להם הכשרות** – עו"ס לחוק נוער, פסיכולוג שפ"י, בריאות נפש. הוקמו צוותים בתוך הקהילה לדיון בכל דיווח על פגיעה מינית – צוות למי מתאים להפנות, איך הכי טוב להתערב. נעשתה עבודה במטה, הייתה בשלות. **עבדנו מאוד צמוד עם כל ראשי המשרדים האחרים**. במחוז הוצאנו את זה לפועל. **כל משרד העביר למחוזות שלו את הנושא**. זו הייתה פריצת דרך מאוד משמעותית.”³

הצורך לשותף פעולה עם משרדי ממשלה שונים הגיע לשיאו בפיתוח 360, שהיא תוכנית בין-משרדית לילדים ונוער בסיכון בהובלה משותפת של משרד הרווחה ומשרד החינוך ובשיתוף משרדי ממשלה נוספים שהתבססה על ההצלחה במדיניות של 'עם הפנים לקהילה'. מפקחת מחוזית סיפרה על האתגרים בשיתוף הפעולה ועל התהליך שאפשר את העבודה המשותפת:

”ישבתי בוועדות הראשונות שבהן הכינו את הרקע על כל יישוב וגם בוועדות המחוזיות הבין-משרדיות. בהתחלה זה היה לא קל, כל אחד בא עם האג'נדה שלו ועם המקום שלו, מהר מאוד זה נעלם, **למדנו לעבוד יחד... למדנו לכבד אחד את השני, להכיר את היתרונות והחסרונות, לדבר. היו צוותים קבועים**. הסתגלנו, פיינו מקום. כל אחד ויתר קצת על האגו.”

ארגוני החברה האזרחית

בתהליכי הפיתוח וההתאמה של הרפורמות והמדיניות יצר השירות שותפויות ואף בריתות אסטרטגיות עם בעלי תפקידים בארגוני החברה האזרחית, ובעיקר עם ארגוני פיתוח ומימון, ארגוני סנגור ועמותות מפעילות, שפעילותם הייתה חלק מההתעוררות הציבורית בנוגע לסוגיית הילדים בסיכון.

ארגוני פיתוח ומימון: השותפות הבולטת ביותר הייתה עם ג'וינט-אשלים שהוקמה כשותפות בין ממשלת ישראל וג'וינט ישראל והפכה לזרוע הפיתוח העיקרית של השירות שבאמצעותה פותחו רוב השירותים החדשים. במסגרת השותפות פעלו ועדות מקצועיות שבהן השתתפו אנשי מקצוע מן המשרד וממשרדים משיקים, אנשי אקדמיה ומחקר, נציגי עמותות וקרנות ובעלי תפקידים נוספים. ועדות אלו פיתחו תוכניות עבודה שנתיות לתחומי העיסוק השונים הנוגעים לילדים ולהוריהם, דנו בפיתוח שירותים חדשים ושימשו בסיס רחב לשיתופי פעולה בין-מקצועיים ובין-ארגוניים.

שותפויות נוספות בפיתוח שירותים ותוכניות היו עם קרנות, כגון קרן שוסטרמן, שיחד עם עמותת אפש"ר, ובהובלה מקצועית של ענף חוק הנוער, סיעה בהקמה ובפיתוח של מרכזי ההגנה לילדים נפגעי התעללות, וקרן רש"י, שהייתה שותפה בפיתוח ובליווי של מגוון תוכניות ותהליכי למידה ומחקר; עם עמותות, כגון עמותת 'ילדים בסיכון', שהייתה שותפה בפיתוח תוכניות לבוגרי פנימיות ולחניכים חסרי עורף משפחתי ובפיתוח מענים חינוכיים לילדי הפנימיות (כגון מרכזייה חינוכית ותוכנית הוראה משקמת); ועם ארגוני נשים שהיו שותפים, נוסף על הפעלת מעונות רגילים, בפיתוח המעונות הרב-תכליתיים.

³ להרחבה ראו דוח ועדת וינטר, 2010.

ארגוני סנגור: במשך השנים ניהל השירות קשרים שוטפים עם ארגוני סנגור שונים. אחד הבולטים בהם הוא 'המועצה לשלום הילד', שהייתה שותפה מרכזית בקידום חקיקה, בפיתוח שירותים ובהשגת תקציבים. כך לדוגמה, המועצה פעלה לטובת ההקמה והתקצוב של מרכזי ההגנה לילדים נפגעי התעללות. גם ארגונים נוספים, כגון 'מכון חרוב' ו'המועצה לילד החוסה', היו שותפים למאבקים להעלאת תשומת הלב הציבורית לצורכיהן של אוכלוסיות היעד, בצד שותפותם בפיתוח תורות עבודה ושירותים.

עמותות מפעילות: עמותות שונות, כגון 'עמותת אור שלום', 'המפעל להכשרת ילדי ישראל', ארגוני נשים וארגונים שהעסיקו מנחות אומנה, שימשו ספקיות של הממשלה והפעילו שירותים שונים, הן שירותים בקהילה הן מסגרות חוץ-ביתיות. הקשר עימן היה חיוני ליישום המדיניות בשדה, ועם זאת הן היו שותפות גם בתהליכי קידום מדיניות, פיתוח ולמידה.

עיקרון פעולה מרכזי שהודגש בראיונות בנוגע לארגוני החברה האזרחית הוא **שמירה על גבולות**, ניצול היכולות וההזדמנויות שמאפשרת השותפות תוך כדי **שימור מעמד השירות כמי שאחראי להתוויית המדיניות**. המרואיינים הסבירו זאת בכך שהמשרד הוא הגורם המייצג את האינטרסים של אוכלוסיית היעד, הוא הגורם המממן העיקרי והוא האמון, על פי חוק, על התוויית המדיניות. המרואיינים ציינו כי לארגוני החברה האזרחית יש לעיתים קרובות 'סדר יום' משלהם, והם אף מפתחים מומחיות וידע משלהם. אחד החששות שהובע היה שגופים אלו 'יקבעו עובדות בשטח' ויפתחו שירותים שהמדינה תיאלץ אחר כך לממן, גם אם הדבר לא יעלה בקנה אחד עם המדיניות שהיא שואפת להתוות. כן עלה החשש שהידע והמומחיות יישארו אצל ארגונים אלו, בעוד המדינה ונציגותיה – המחלקות לשירותים חברתיים – יוותרו מאחור. דוגמה לכך מוצגת בתיאורו של מנהל השירות את המאמצים לשמירת מעמדו ואחריותו של השירות בשותפות עם ג'וינט-אשלים:

” בהתחלה התנגדו [לכניסה של אשלים] ברשויות ובמשרד – שהם עושים את כל העבודה והג'וינט לוקח את התהילה. אני הייתי מעורב מההתחלה בהקמת אשלים. הייתי יו"ר הוועדה המקצועית ויזמתי את רוב התוכנית. **השירות היה מאוד מעורב, לכל פרויקט שהתבצע עם אשלים מונה רפרנט מהשירות**. השקעתי בעבודה עם הג'וינט והסברתי להם איך זה עובד. **הסברתי שבסוף זה [האחריות על השירותים] עובר אלינו...** התייחסתי אליהם בכבוד והם אלינו. זו דוגמה מצוינת ואחת הסיבות להצלחות.”

הצורך לשמור על מעמד השירות ועל העקרונות המקצועיים גובר כשמדובר בגוף המעוניין להשקיע כספים בפיתוח שירותים ולכן מבקש גם להשפיע על המדיניות באופן שאינו תואם בהכרח את מדיניות השירות. מנהל השירות הציג דוגמאות למקרים שבהם הוא נאבק בגופים מממנים והצליח לגרום לכך שהמשאבים ינוצלו על פי מדיניות השירות:

” [אחת הקרנות] תכננה בשותפות עם [גוף מפעיל פנימיות] הקמת פנימייה חינוכית לילדי הדרום בלי שעניין זה תואם עימנו. כשנדע לנו סירבנו בתוקף, שכן לדעתנו לא היה צורך בפנימייה מסוג זה. לעומת זאת היה צורך דחוף בפנימייה למתבגרים טיפוליים. לאחר משא ומתן קשה קיבלה הקרן את דעתנו והקימה פנימייה שנתנה מענה לאוכלוסיית הקצה לגוניה – מוסד מרכזי לכל דרום הארץ.”

” בית החולים הדסה רצו לתת מיליון וחצי דולר כדי שמרכז החירום יהיה אצלם. אני התנגדתי. אמרתי שמרכז חירום צריך להיות אצלנו, אם זה יהיה בחוץ לא תהיה לזה אותה חשיבות. והצלחתי. חששתי שהם ישתלטו על זה ושפקידי הסעד לחוק נוער יהיו שוליים. בסוף מרכזי החירום הוקמו תחת פיקוח משרד הרווחה בשירות לילד ולנוער והפכו לגורם טיפולי מהדרגה הראשונה וגם למרכז ידע והדרכה מעולה לכל תחום חוק הנוער.”

הוא סיכם את העיקרון שהנחה אותו: איזון בין הכבוד והלמידה מארגוני החברה האזרחית ובין שמירה על העקרונות המקצועיים של השירות ומחויבותו לאוכלוסיית היעד:

” לעיתים הקרנות הקדימו אותנו בזיהוי הצרכים. **למדתי להיות קשוב להן אבל לשתף פעולה בפרויקטים רק בתנאי שהם צמודים למדיניות המשרד.** לא להיחפז ולא לרוץ אחרי הכסף הקל אלא לראות מה טוב ללקוחות ולמשרד.”

” העיקרון: **הגופים המפעילים שותפים – אבל המשרד מוביל את המדיניות.** צריך שיח פתוח, אבל התהליך הנכון – המדינה באה עם אג'נדה.”

מסיבה זו הושקעו מאמצים רבים ברתימת הגופים המפעילים לתהליכי למידה ופיתוח משותפים, כפי שתיארו מנהל השירות וכמה מן המפקחים הארציים:

” היה ניסיון למצוא איזון עדין – איך רותמים את הגופים המפעילים לשותפות – אנחנו המדינה אבל כולנו יחד רוצים בטובת הילדים. הגופים המפעילים לא תמיד ששו לשתף בידע שלהם. הייתה תפיסה שהמדינה לא מקצועית. זו בעיה כללית של הפיקוח מול מחלקות, גופים מפעילים. **דאגנו שלא יתפתחו דברים שהם בניגוד למדיניות, ודברים שיחרגו מגבולות התקציב שהמדינה מחויבת לשלם...**”

” צריך להשקיע הרבה בשלטון המקומי מול עמותות. **אסור שיייווצר פער גדול מאוד בין הגופים המקצועיים והמחלקות.** להשקיע בלבנות מערכת העברת מידע על התפתחויות ותהליכים.”

” [בהפרטת האומנה] היו חששות גדולים שאנחנו נהיה בחוץ וכל הידע יתפתח בעמותות. האמירה הייתה – נלך להפרטה חלקית. **המדיניות והפיקוח נשארו במשרד, צריכים כל הזמן לשמור שהידע יישאר במשרד.** זה היה הרציונל.”

לפירוט על תהליכי התמצצעות ושימור ידע במשרד ראו סעיף 5.3.

5.2 קידום היישום של תהליכי שינוי בזירה המקומית

1. אסטרטגיות לגיוס שיתוף פעולה
2. אסטרטגיות להגדלת הסיכוי להפצה, להטמעה ולהמשכיות של פרויקטים ויוזמות

רבות מן הרפורמות שהונהגו בשנים הנדונות עסקו בביזור סמכויות מן הדרג הארצי לדרג המקומי או בהטמעת שינויים בדרכי העבודה של אנשי מקצוע בשדה. על כן הן היו כרוכות בגיוס תמיכה של רשויות מקומיות, מחלקות לשירותים חברתיים, פנימיות, מפעילי שירותים אחרים ולעיתים אף מקבלי השירותים, ובשיתוף פעולה עימם. הפיקוח הארצי והמחוזי מילא תפקיד מרכזי בייזום, בפיתוח ובתמיכה ביישום הרפורמות השונות ושימש חוליה מקשרת בין מטה השירות והמשרד ובין אנשי המקצוע בשדה – במחלקות לשירותים חברתיים, בשירותים בקהילה ובפנימיות. המפקחים היו כולם עובדים סוציאליים בכירים ובעלי ניסיון רב בעבודה בשדה, דבר שתרם למעמדם וליכולת השפעתם על אנשי המקצוע. האסטרטגיות ועקרונות הפעולה שתיארו המפקחים תואמים לאלו המופיעים בספרות המקצועית בנוגע לקידום תהליכים בין מטה לשדה (ראו למשל Hanson, 2022).

1. אסטרטגיות לגיוס שיתוף פעולה

נוכחות בשדה, תקשורת רציפה, הקשבה והתייחסות לצרכים המפקחים המחוזיים ציינו בראיונות עימם את הקשר בינם ובין הגורמים המקצועיים בשדה:

”מה שאפיין את התקופה שלנו – **תקשורת רצופה מסודרת ופרודוקטיבית**. פגישות מסודרות, **מנהלים וארגונים ידעו שיש אפיק תקשורת**, שיש מי שקוראים איתותים של מצוקות ונותנים מענים. **הלכנו עם הבעיות למערכת התקציב** ולא תמיד השגנו הכול אבל המנהלים הרגישו שיש הקשבה, התייחסות מעמיקה ותגובה”.

”המפקחים היו עם ידע מקצועי, הכירו את הפנימיות ועבדו עם נשמה. **הפנימיות ידעו שיש עם מי לדבר**. זה עבר מפיקוח ידידותי/טיפולי **לפיקוח מקצועי אבל תומך**”.

”הקטע של **מתן אמון** ליווה את העבודה שלי כל הדרך. כולם היו בטוחים שהם הילדים היחידים שלי”.

מפקחת ארצית תיארה את האופן שבו הצרכים שהעלו המפקחים הובילו לגיבוש פתרונות במטה: **כל הזמן בדקנו מה קורה במציאות, מה שהביא הפיקוח המחוזי וצריך למצוא מענה ולפתור**.”

מנהל השירות ציין כי הנוכחות בשדה והכרתו אפשרו גם ללמוד על ההיתכנות של ביצוע השינויים:

”במדיניות 'עם הפנים לקהילה' לא האמינו לי, גם בתוך המשרד, שזה יצליח. אבל לי היה קשר הדוק עם מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים, והם אמרו לי שאם היה להם תקציב גמיש הם היו מצליחים לפתח שירותים בקהילה.”

תמיכה וליווי

המפקחים תיארו כיצד הם ליוו את אנשי המקצוע 'יד ביד':

”הרבה שיחות עם מנהלי המחלקות, הרבה שכנוע וליווי **ולהיות זמין לכל הפחדים והחששות**.”

”להיות במקום של המנהל, **לא לבוא אליו מלמעלה**, להבין את הפחדים, לנסות לענות על חלק מהם, להציע ליווי יד ביד, לא להציע ולהיעלם. אחד הדברים שאמרו לי מנהלים שהיה להם מאוד חשוב זה שהייתי זמינה להם. לא לבוא ממרום מושבך וללעוג לחוסר מעש.”

הליווי בא לידי ביטוי גם בהשתתפות קבועה של מפקחים ארציים ומחוזיים בוועדות היגוי לפיתוח שירותים חדשים ברשויות מקומיות ובקבוצות למידה שכללו אנשי מקצוע משירותים בקהילה ומשירותים חוץ-ביתיים (להרחבה ראו סעיף 5.3 להלן).

כיבוד היכולת, האוטונומיה והאחריות

בצד הליווי, המפקחים המחוזיים הדגישו את מתן האוטונומיה לאנשי המקצוע בשדה להתנסות ולצמיחה:

”**לתת יד עד נקודה מסוימת**, משם – אני כתוחה, אני זמינה, אני אגיע כשצריך. למנהלי המחלקות ולראשי הצוותים היה הרבה מקום.”

”אמרתי: 'המחלקות כבר מבוגרות, גם **מטעויות יתנסו ויגדלו**, יצמחו'”

במשך השנים התחדדה ההבנה כי **מתן דגש לאחריות של הרשויות המקומיות** בנוגע לשירותים המסופקים לתושבים ישפר את התאמת המענים לצרכים המקומיים, ובכך יעלה את איכותם. דוגמה לכך היא דבריו של מנהל השירות:

”בנושא מנחות האומנה התעקשתי שהעבודה תהיה דרך הרשויות המקומיות ולא ישירות מהמשרד. היו בעיות, אבל זו תפיסת עולם.”

אחת הרפורמות המרכזיות, מדיניות 'עם הפנים לקהילה', הדגישה עיקרון זה כשהמחלקות לשירותים חברתיים קיבלו אחריות מוגברת לניצול התקציבים שהוקצו להן ויכלו לבחור בפיתוח שירותים בקהילה על חשבון צמצום הוצאת ילדים למסגרות חוץ-ביתיות. כל זאת על בסיס מערך מובנה של איסוף נתונים ותכנון מענים על פי הצרכים שבאו לביטוי בנתונים אלו (לפירוט על הרפורמה, דרכי הפעלתה והישגיה ראו נבות ואח', 2017).

אמון, גיבוי וסבלנות

עיקרון מרכזי בקשר עם אנשי המקצוע בשדה היה בניית אמון כלפי המשרד והבטחת גיבוי לתהליכים מסודרים, גם אם הם איטיים. מנהל השירות תיאר:

פוליטיקאים רוצים הישגים מהירים. כשהצגתי את תוכנית 360 לשר הרווחה ביקשתי שנה להתארגנות ותכנון. אחרי חצי שנה מגיע אלינו לכגישה ראש מועצה והשר שואל אותי: 'נו, מה עשיתם?' והוא אומר: 'אנחנו עוד בסקר' [סקר צרכים כבסיס לתכנון שירותים]. השר שאל אותי: 'מה זה צריך להיות?' הזכרתי לו שהוא הבטיח לתת זמן לתכנון. לא ניקח מהם [מהמחלקות לשירותים חברתיים] שום אגורה אבל שיסימו את התכנון. **זה מרכיב מאוד חשוב בתוכנית – באמון שלנו כלפי הרשויות ובאמון שלהן בנו.** השר קיבל את זה."

המחלקות האמינו במקצועיות שלנו והאמינו שיש גב. שאם מציעים איזו תוכנית זה מבוסס על משהו."

[במדיניות 'עם הפנים לקהילה'] אמרנו [למחלקות] בואו נלך קודם בקטנה – תמירו פחות ממה שמודל התכנון מאפשר ונראה איך אתם מסתדרים עם זה. **הלכנו עם זה לאט-לאט.** תראו שהאדמה לא מתערערת ותמשיכו."

מייד כשהתחלנו לפתח פיילוט ראינו מה המקורות התקציביים בעתיד. **זה מה שיצר את האמון הגדול במערכת שלנו.** אם הייתי בא לאיזה מקום ואומר שאני עושה כך וכך האמינו לי."

הקפדה על עמידה באמות מידה מקצועיות

בצד מתן אוטונומיה לספקי השירותים ולמחלקות, עיקרון חשוב נוסף היה הקפדה על עמידה באמות מידה מקצועיות, גם אם הדבר גרם למחלוקות עימם. מפקחות מחוזיות תיארו:

הייתה לי תקרית עם אחת המחלקות הקטנות שרצו מרכז ילדים-הורים. זה לא היה מוצדק תקציבית. הצעתי להם להצטרף למרכז נייד. התלוננו עלי למנכ"ל, הוא הסכים איתי, ראש המועצה תקף אותי חזק."

עבודה עם הורים – היו קשיים, אבל הצבנו את זה כתנאי בל יעבור."

מפקחת מחוזית התייחסה לשילוב בין התמיכה במנהלים והכבוד כלפיהם ובין הקפדה על עמידה באמות מידה מקצועיות:

אם אין למפקח אמון במנהל ולהפך – זה לא עובד. ידעתי להגיד דברים מאוד קשים למנהלים, אבל בצורה מכבדת, קודם כל תמכתי. בעיני זאת הדרך לעבוד עם אנשים."

שיתוף במידע ושותפות בתהליכי תכנון ופיתוח

המפקחים המחוזיים העידו בראיונות עימם כי שיתוף אנשי המקצוע במידע על שינויים מתוכננים ושותפות בתהליכי התכנון והפיתוח חשובים הן לגיוס שיתוף פעולה ולצמצום התנגדויות הן לצורך פיתוח מדיניות ודרכי עבודה מותאמות לשטח (ראו עוד על תהליכי למידה משותפים בסעיף 5.3):

” גם אם באנו עם רעיון **היה שיתוף מלכתחילה – בכל הרמות**. לא רק מנהל המחלקה אלא ראש צוות... חוותי את זה גם כעובדת מתחילה. אחד המפקחים הזמין אותי לשיבה לפיילוט על נושא המועדוניות. יכולתי להעביר לקולגות שלי. **כשניסינו להנחית משהו חדש – זה לא עבד**.”

” המנהל וראשי הצוותים היו צריכים להיות מגויסים, עשינו מפגשים משותפים, ניסינו להבהיר מה קורה ומה המטרה, תהליך של התחברות. **אנשים הבינו למה הם עושים**.”

” גם הפנימיות התנגדו [לרפורמה שאחד מעקרונותיה היה קיצור השהות של ילדים בפנימיות]. **עשינו כנס עם כל המנהלים, הסברנו ושמענו אותם**. בסוף הבינו שהם יקבלו יותר ילדי קצה ויגבירו את המקצועיות.”

” כל רעיון חדש שעלה במטה – הבאנו לדיון עם המפקחים ואחר כך עם המחלקות. הרבה פעמים רעיונות שעלו מהשדה הגיעו למטה, **ואחרי דיון והכנה במטה המשכנו לבדוק אותם מול השדה כדי להתאים לשטח**.”

” הייתה שותפות עם בעלויות של פנימיות ועם מנהלי פנימיות שהיו אנשי מקצוע **והתנסינו איתם בדברים חדשים**. למשל, הגענו למסקנה שיש יותר מדי ילדים שאין להם עורך משפחתי. היו מנהלי פנימיות שפיתחו מבנים לבוגרים למרות שלא קיבלו תשלום מהמשרד. בעזרת עמותת 'ילדים בסיכו' פיתחנו את מודל הליווי לבוגרי ההשמה החוץ-ביתית ללא עורך משפחתי באמצעות דירות הבוגרים וליווי בקהילות תוך שיתוף פעולה עם המשרד ואגף תקון.”

” עשיתי השתלמות למחלקה שלמה בנושא ילד ונוער. זה היה חדש. להגביר יכולת מקצועית ותפיסה. **לחשוב יחד על מסגרות חדשות**.”

” **חיברתי את כל מנהלי המחלקות** במועצות האזוריות ואז התחילה עבודה קבוצתית של מנהלי המחלקות, **היינו מתכנסים באופן קבוע כמעט כל חודש ובונים** [את מודל פנימיית היום].”

המפקחים הדגישו גם את חשיבות שיתוף אנשי השלטון המקומי (ראשי רשויות מקומיות ובעלי תפקידים בהן) ביוזמות החדשות כדי שיאפשר את יישומן ויתמוך בהטמעתן ביישובים:

” להשקיע בראשי רשויות מקומיות. הם לא תמיד מבינים מה קורה במחלקות. לפעמים יכולים לקדם או לקלקל.”

” כל הגורמים המעורבים [בעיר] ספגו את הגישה [של שיתוף הורים]. זימנתי מפגש אצל סגנית ראש העיר, זה תרם לכך שהגישה חלחלה.”

היבט מעניין של עקרון השותפות הוא ה'זליגה' שלו בין רמות פעולה שונות. אחד מעקרונות הפעולה החדשים שהמטה שאף להטמיע בעבודת אנשי המקצוע היה שותפות עם מקבלי השירותים (ההורים, ובהמשך גם הילדים). השותפות התמקדה בהיבט הפרטני: שותפות בהגדרת צורכי הילד, בתכנון המענים בעבורו ואף בטיפול עצמו, אך השאיפה הייתה ששמיעת דעתם והעדפותיהם של מקבלי השירותי בנוגע לאופן אספקת השירותים תשפיע גם על השירותים שיתוכננו, ברמה היישובית ואף הארצית. המפקחת הארצית על שירותים בקהילה תיארה בהקשר זה כיצד העבודה עם המחלקות לשירותים חברתיים, ובעיקר עם הוועדות לתכנון טיפול והערכה, בנושא חיזוק השותפות עם ההורים בבניית תוכנית טיפול לילדיהם השפיעה גם על תפיסת היחסים בין המטה לשדה:

הנושא של שותפות הורים עשה 'סוויץ' בכל המחלקות, הבנה שאין לנו זכות להחליט לבד על ילד ושגם ההורה רוצה בדרך כלל בטובת הילד שלו. **זה השליך על כל הרמות.** המטה לא פטרון, מנהלים וראשי צוותים יודעים הכי טוב מה נכון להם. **חייבים להקשיב לשטח**.”

2. אסטרטגיות להגדלת הסיכוי להפצה, להטמעה ולהמשכיות של כרויקטים ויוזמות

חלק ניכר מן השינויים והרפורמות החלו כתוכנית חלוץ/התנסות (תוכנית פיילוט) המלווה במחקר הערכה מעצבת ומסכמת במספר קטן של מחלקות לשירותים חברתיים או מסגרות. השאיפה הייתה שלאחר שלב ההתנסות, ולנוכח הצלחתו, התוכנית תופץ ותוטמע כחלק ממדיניות כוללת.

בראינות צוינו כמה עקרונות פעולה הנוגעים לקידום ההפצה וההמשכיות של תוכניות חלוץ. המשותף להם הוא חשיבה מוקדמת, עוד משלב ההתנעה הראשונית, על התנאים להטמעה מוצלחת בעתיד:

חשיבה אסטרטגית על בחירת אתרי ההתנסות הראשונים

בפיתוח שירותים חדשים או דרכי עבודה חדשות יש לעיתים יתרון להתחיל ביישובים, במחלקות לשירותים חברתיים או בארגונים מפעילים חזקים מקצועית וכלכלית, שהצלחתם תעודד שותפים נוספים להצטרף. מפקחים מחוזיים תיארו:

העדפנו ללכת על מחלקות חזקות לפיתוח כי היו להן תקציבים שלהן. המחלקות היו מוכנות לתרום כדי ללמוד לפתח. ניסינו למשוך אותן לתת חלקים [תקציביים] שלהן”.

לקחתי מחלקה שהצליחה בשיתוף הורים והבאתי לכנס מחלקות, **כדי שכולם יראו שזה אפשרי**.”

היו [מחלקות] שהמנהלים לא היו כל כך חזקים בלהוביל שינוי מול העובדים שלהם. אמרתי להם: 'מי שמוכן לרוץ אני רצה איתו...'. **השתמשנו בהצלחות של המחלקות החזקות כדוגמה** – בואו נתחיל בקטן”.

המפקחת הארצית על שירותים בקהילה הדגישה כי יש גם חשיבות לשיתוף של מגוון של יישובים או מחלקות כבר בשלב ההתנסות כדי שמסקנותיה יהיו רלוונטיות למגוון יישובים וקבוצות באוכלוסייה:

”אני תמיד עמדתי על זה שבכל תוכנית תהיה גם מחלקה ערבית, יישוב קטן, מגוון מגזרים וקבוצות אוכלוסייה”.

בחירת תוכניות לפיתוח הצפויות להשיג השפעה רחבת-טווח
בפיתוח תוכניות חדשות הושם דגש בכאלו שישמשו עוגן לסביבתן לפיתוחים נוספים, כגון מרכזי ילדים-הורים, מרכזי חירום, מעונות רב-תכליתיים ופנימיות-יום. בכל המסגרות האלה אפשר לפתח שירותים מגוונים עבור קבוצות באוכלוסייה שלהן צרכים שונים, תוך כדי שימוש במבנים, בציוד ובאנשי המקצוע של המסגרת.

בחינת סיכויי המשכיות בצד התנסות וחדשנות
כדי להעלות את סיכוייה של תוכנית ניסיונית להמשיך לפעול יש לוודא מראש שאם הפעלתה תוכתר בהצלחה, יש סיכוי גבוה ליישמה בהיקף רחב, הן מבחינה תקציבית הן מבחינה ארגונית. מנהל השירות תיאר:

”כל המענים שהיום כל כך ליבתיים וחלק מרצף המענים לטיפול במצבי סיכון התחילו כפיילוטס והצליחו להגיע לפריסה ארצית... **צריך לחשוב על מה יכול להחזיק מעמד בשוטף**”.

גם דאגה ל'מסה קריטית' של פעילות (מספר ניכר של אתרים שבהם מיושמת התוכנית) והבטחת תקציבים להמשך יישום מגדילות את סיכויי המשכיות של התוכנית. מנהל השירות ציין:

”תמיד ביקשתי מאשלים להמשיך אחרי הפיילוט [ליישם] ל-30 יישובים. טענתי שכחות מ-30 יישובים אחרי פיילוט – זה לא ימריא. תמיד הבטחתי שאם הפיילוט יצליח – המשרד יישם... הפיתוח לא היה מתקדם ומצליח אם לא היו תקציבים להמשכיות. **מייד כשהתחלנו לפתח פיילוט ראינו מה המקורות התקציביים בעתיד**”.

בצד ההתמקדות בתוכניות שלהן סיכויים גבוהים להמשכיות, המפקחים הדגישו את המקום הרב שהעניק השירות להתנסויות ולחדשנות, גם אם ההצלחה לא הייתה מובטחת. מפקחת מחוזית ציינה:

”הרבה דברים לא היו מתפתחים אם היינו מסתכלים על ההיתכנות. היו זמנים שהייתה אפשרות להרבה יותר יצירתיות”.

התבססות על ניסיונות קודמים תוך התאמה לתנאים ולצרכים הנוכחיים
התבססות על הניסיון הקיים ועל הפעילות הקודמת, תוך התאמה לתנאים ולצרכים הנוכחיים, מאפשרת לבצע שינויים בלי צורך
להתחיל בכל פעם מחדש, כפי שתיארו מפקחים ארציים ומחוזיים:

צריך להתאים לתנאים המשתנים אבל לא למחוק דברים ישנים וכל פעם לבוא עם משהו אחר... אך
החדשנות יושבת על בסיס מידע, נתונים, התבססות על העבר. לראות מה אפשר לקחת מהעבר ולהוסיף
עליו ומה כבר פחות רלוונטי. למשל הטפסים לתיק ממוחשב שפיתחנו בחוק נוער מתבססים על טפסים
לוועדות החלטה שפותחו בעבר.”

[התפתח] בסיס של נהלים ותקנות שלפיהן יצרו סטנדרטיזציה בתחום הפנימיות. זה היה היסוד לשיטת
הרף, המפקח הארצי הוסיף הרבה נהלים ותקנות כשהיו נושאים חדשים, היה צריך להתאים לרוח הזמן
ולגידול במספר הפנימיות.”

כשהתחילה הרפורמה באומנה היינו מוכנים, כי היה לנו כבר ניסיון מהפיילוט עם רכזות האומנה ביישובים.”

מנהל השירות תמך בהקמת שירותים לילדים נפגעים, עבדנו ימים ולילות על התאמת המבנה, התעריך,
התקנים, בנייה מהירה... בשלב ראשון התאמנו מבנים קיימים לצרכים החדשים ואחר כך נבנו מרכזים ייעודיים.”

ניסינו לפתח שירותים חדשים בתוך סביבה נורמטיבית – מעונות בתי ספר. **כך היה אפשר לחדש בלי
לעשות מהפכות.**”

התבססות על הניסיון אף מגדילה את סיכויי הקבלה של מהלכים חדשים בקרב אנשי המקצוע בשדה, כפי שתיארה מפקחת מחוזית:

תהליכים יסודיים זה גם מה שעזר לעשות את העבודה בתוך המחלקות. **הדברים לא היו פתאומיים. כל
דבר נבנה כפועל יוצא מדבר הקודם.** תהליך מאוד נכון. לא שלא היו התנגדויות, היה צריך להשקיע הרבה
מאוד כדי שמחלקות יתחברו אבל זה קרה.”

5.3 פיתוח תהליכים תומכים

שינויי המדיניות והרפורמות לוו בתהליכים תומכים שסייעו בפיתוחם ובהטמעתם.

1. פיתוח תורה מקצועית, תהליכים וכלים ליישום המדיניות
2. עבודה על בסיס מדידה ומחקר
3. תהליכים מתמשכים של התמקצעות, הכשרה ולמידה
4. היעזרות בייעוץ ארגוני

1. פיתוח תורה מקצועית, תהליכים וכלים ליישום המדיניות

פיתוח של שירותים ותהליכים חדשים לווה בוועדות היגוי ובוועדות מקצועיות שבהן השתתפו נציגי המחוזות, השירותים, משרדים משיקים ובדרך כלל גם גורמי פיתוח ומחקר ויועצים ארגוניים. תהליך הפיתוח כלל כתיבת תורה מקצועית ונהלים מפורטים תוך שימוש באמצעי מחשוב כדי לתרגם את המדיניות לעבודה יום-יומית. כך לדוגמה, ביישום מדיניות 'עם הפנים לקהילה' נכתבו ספרי פרויקטים לרשויות המקומיות ולמפקחים, ובהם פורטו הנהלים להקמת מודלים רבים של שירותים, לרבות היבטים ארגוניים ותקציביים. לאחר כמה שנים עודכנו הספרים. בה בעת פותח נוהל להכנסת מענים חדשים לספר, ורשויות מקומיות שרצו להפעיל שירות חדש ולקבל אישור לממנו מכספי המרת מכסות חוץ-ביתיות נדרשו להכין 'כרטיס פרויקט' על פי הדגם של השירותים בספר הפרויקט. תהליך זה אומץ לאחר מכן גם בתוכנית הלאומית. בענף הפנימיות, תורת סיווג הפנימיות שנכתבה במטה יחד עם מנהלי הפנימיות שימשה בסיס להגדרת אוכלוסיות היעד, לרפורמות ולתהליכי השינוי שפותחו במשך השנים; מערכת הרף פותחה ומוחשבה כדי לאפשר יצירת סטנדרטים לעבודה, פיקוח ומעקב אחר פעילות הפנימיות; ובשיתוף עם המכון למבני חינוך ועם גורמי הנדסה נכתבה חוברת שכללה מודלים פיזיים לבנייה ולתכנון של פנימיות, ואלו שימשו בסיס מקצועי-אדריכלי לבניית פנימיות ולשיפוץ. הרפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה כללה סדרה של כלים ממוחשבים והנחיות לאיסוף מידע ולהכנת דוח סוציאלי, להתנהלות הדיון ולתיעודו, לעבודה עם הורים וילדים ולמעקב אחר יישום התוכנית ולעדכונה. כפי שיפורט בהמשך, ספרי תורת עבודה ונהלים נכתבו גם על היבטים שונים בחוק הנוער ובשירותי האומנה.

2. עבודה על בסיס מדידה ומחקר

כחלק מהתעוררות תשומת הלב ציבורית לסוגיית הילדים בסיכון, התגבר גם העיסוק המחקרי בנושא. מנהל השירות סיפר על כניסתו לתפקיד ועל הבנתו את הצורך בנתונים ובמידע:

”מהר מאוד הבנתי שאני לא יכול לנסוע בשטח כל הזמן. אני לא יכול לקבל החלטות בלי נתונים ומחקרים. המשרד לא יכול היה לעזור לי, וקיבלתי החלטה לעבוד עם מכון ברוקדייל [מכון מחקר חברתי יישומי, שהקים יחידת מחקר התחום הילדים בסיכון בשנת 1990]... פעלנו במשותף עם מכון ברוקדייל במשך כעשרים שנה ויזמנו וביצענו במשותף כשלושים מחקרים. מחקרי בדיקת צרכים, מחקרים על דרכי עבודה, מחקרי הערכה מעצבת. רוב ההחלטות והמדיניות נשענו על נתונים ומחקר. השותפות הניבה פירות רבים ועיצבה במידה רבה את פיתוח השירותים לילדים בסיכון בארץ.”

המרוויינים ציינו שני יתרונות נוספים של עבודה לאורך זמן עם גוף מחקר אחד: יצירת מומחיות והיכרות מעמיקה עם מערכת השירותים באופן שעוזר להאיר סוגיות שונות במחקר, וביסוס אמון המאפשר למידה מן המחקר לצורך התפתחות ושיפור (לפירוט על תרומת המחקר לפיתוח מדיניות במערכת רווחת הילד והמשפחה ראו לף ושורק, 2019).

המפקחת הארצית על שירותי הקהילה ציינה בריאיון עימה כי אחד האתגרים בהטמעת דרכי עבודה מבוססות נתונים ומידע היה להתמודד עם הגישה שרווחה בקרב המפקחים המחוזיים ובקרב אנשי המקצוע בשירותים השונים, ולפיה אין קשר בין עבודה טיפולית ובין מחקר, ולהראות להם שמדידה שוטפת הכוללת איסוף נתונים, ניתוחם ולמידה מהם יכולה לסייע להם בעבודתם היום-יומית. הדבר נעשה באמצעות ליווי של מחקרי הערכה ותהליכי מדידה בתהליכי למידה משותפים עם חוקרים, באופן שאפשר את יישום מסקנות המחקר או המדידה כבר בעת ביצועם. לדוגמה, בעת ביצוע המחקר על עבודתן של ועדות תכנון טיפול והערכה הוצגו בוועדת ההיגוי למחקר ובימי עיון למפקחים ולמחלקות נתונים שונים. אלו כללו ממצאים משאלונים ומתצפיות על השתתפות הורים בוועדות וגם עבודות של מחלקות שבהן הייתה שותפות טובה עם הורים. השילוב בין המחקר ונתוניו ובין הדוגמאות מן השדה הביא לשיפור השותפות עם ההורים שבא לידי ביטוי בנתונים שנאספו בהמשך אותו מחקר.

המרוויינים הציגו דוגמאות רבות לשימושים שהם עשו במדידה שוטפת ובמחקר וצינו כי שימושים אלו היו מבחינתם חלק מן ההתמקצעות בעבודה ובסיס לקבלת החלטות ולתכנון. המפקחת הארצית על פנימיות תיארה:

” כשנכנסתי לתחום הפנימיות עשיתי סקירה של הנתונים: כמה ילדים נמצאים בכל סוג פנימייה, הבדל בין יסודי לעל יסודי, ראינו... שלא היה דגש על ילדים עם קשיים. המטרות שלנו היו לספק לילדים של השירות לילד ולנוער פתרונות חוץ-ביתיים לפי הצורך.”

חשוב לציין שכמה מן הרפורמות החשובות כללו עבודה על בסיס נתונים כרכיב מרכזי. בניסוי 'קהילה 2000' ולאחר מכן במדיניות 'עם הפנים לקהילה' קיבלו מחלקות לשירותים חברתיים אפשרות לשימוש גמיש בתקציבים כדי לפתח שירותים בקהילה, על פי תכנון המבוסס על איסוף וניתוח של נתונים על צורכי האוכלוסייה (שיטת תכנון זו אומצה לאחר מכן גם בתוכנית הלאומית); ברפורמה בוועדות תכנון טיפול והערכה רכיב מרכזי היה פיתוח מערכת לאיסוף נתונים על הילדים והוריהם, הן לצורכי עבודה פרטנית – הבנת הצרכים וגיבוש הפתרונות בשיתוף ההורים הן לצורך צבירת מידע לשם פיתוח שירותים נדרשים; והרפורמה בפיקוח על הפנימיות התבססה על פיתוח מערכת לאיסוף נתונים שיטתי על מצב הפנימיות ותפקוד הילדים (שיטת הרף). הנתונים שנאספו בכל שנה לצורכי הפיקוח השוטף רוכזו בשנתון נתונים שנתי וסייעו גם לתכנון עבודת המטה והמחוזות בפיתוח מערך הפנימיות. מפקח ארצי על הפנימיות תיאר זאת:

” **הביקורים בפנימיות היו יותר מתוכננים, כשהגעת לפנימייה יכולת לדבר עם הצוות בצורה מקצועית, לא לפי ההרגשה. המפקחים יכלו לתת פידבק לשטח. הפנימייה קיבלה כלים לעבוד... זה אפשר להעלות קשיים ולחשוב יחד עם צוות הפנימייה ולתת מענים לבעיות שעלו. חלק מהמנהלים השתמשו בממצאים להדרכת הצוות... זה עזר מאוד כשהיו ביקורים של דרגים בכירים בפנימייה – ללכת עם מנכ"ל לביקור בפנימייה כשיש נתונים זה סיפור אחר לגמרי. המטה התייחס לניתוח הנתונים לרוחב והביא מענים ארציים לנושאים שעלו... ניסינו לבנות גם מענים ספציפיים לפנימיות שעלו בהן בעיות, להביא מומחים לתוך הפנימיות.”**

מפקחת מחוזית על שירותים בקהילה סיפרה על הקניית תפיסה ולפיה פיתוח שירותים צריך להתבסס על נתונים:

”[בעיר מסוימת] דובר על הקמת מועדונית משפחתית, **ביקשתי – בואו נבדוק את הנתונים**. זה לקח הרבה מאוד זמן, לא היו נתונים וזה ירד מהפרק. **זאת הייתה למידה גם בשבילם. שהרגשה ש'צריך' לא מספיקה.** אולי שווה להשקיע במקומות אחרים. היו המון דיונים מה צריך, אני לא ויתרתי על נתונים. גם המנהלים הבינו שזה בסדר שאומרים ש'צריך', אבל הם צריכים ללמוד לדרוש דברים בסיסיים לפני שמקבלים החלטות. זה כבר לא היה פועל יוצא של הרגשות.”

כפי שצוין, השימוש בנתונים נעשה גם כדי לגייס תמיכה פוליטית וציבורית, למשל בוועדות הכנסת, כפי שתיארו מפקחים ארציים:

”הבאנו את כל הנתונים וזכינו להרבה אהדה ותמיכה פוליטית שהתבטאה בתוספת תקציב.”

”הצלחנו להביא נתונים ולהגיד שאנחנו לא יכולים לקחת אחריות אם זה [הקמת מרכזי חירום נוספים] לא יקרה.”

3. תהליכים מתמשכים של התמקצעות, הכשרה ולמידה

רכיב מרכזי בהתפתחות השירות היה פיתוח תהליכי התמקצעות, הכשרה ולמידה מתמידים. תהליכים אלו שימשו לשימור הידע, למיסודו ולהרחבתו, לפיתוח ולהתחדשות מקצועית ואף ליצירת לכידות ולשותפות ומחויבות לכלים המקצועיים ולמדיניות, הן בתוך השירות הן עם גורמים אחרים. לתהליכים אלו היו שותפים מוסדות אקדמיים ובית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי הרווחה.

למידת מודלים והיעזרות במומחים מן הארץ ומחו”ל

מפקח ארצי ציין:

”מודל העבודה: יש בעיה – מחפשים פתרון – מוצאים גוף אקדמי מלווה שייתן חליפה, גם אם לא מושלמת.”

המפקחת הארצית על האומנה תיארה תהליך חלוץ שבו ענף שירותי האומנה כתב את התורה המקצועית שלו, בסיוע מומחים מן האקדמיה:

”האומנה עברה תהליכים מאוד משמעותיים תחת כותרת של התמקצעות. נכתב ספר שלם [על סוגיות מקצועיות] בעזרת מומחית בין-לאומית לניהול ידע ונעשו מחקרים. נעזרתי באנשי אקדמיה שליוו אותי לאורך כל הדרך.”

היא הדגישה את החשיבות של קבלת תמיכה מגורמי האקדמיה, במציאות מורכבת:

”**את התמיכה הכי גדולה קיבלתי מאנשי אקדמיה.** הגיבוי האקדמי. דברים מאוד מורכבים, המפקח נשאר בודד. צריך תמיכה.”

שיתוף פעולה עם גורמים אקדמיים בישראל כלל גם שותפות בכנסים מקצועיים, למשל כנס הפנימיות השנתי שהתקיים בשיתוף אוניברסיטת תל אביב.

מפקחים מענפים שונים בשירות סיפרו בראיונות עימם על תהליכי למידה ופיתוח בשיתוף גורמים מקצועיים ואקדמיים מחו"ל. אלו כללו קשרים עם אוניברסיטאות, ביקורים הדדיים ולמידה משותפת; הבאת מומחים שסייעו בפיתוח תוכניות; ונסיעות לסיורי למידה כדי ללמוד מן הניסיון בפיתוח שירותים חדשניים. כך לדוגמה, בתחום הפנימיות פותחה בשיתוף אוניברסיטת קורנל בארצות הברית שיטת ההחזקה הטיפולית להתערבות באוכלוסיית קצה עם הפרעות התנהגות. יצוין כי העברת הידע הייתה גם בכיוון ההפוך, מן השדה לאקדמיה. דוגמה נוספת היא המומחיות שנרכשה במרכזי החירום בנוגע לטיפול בקטינים שנפגעו מהתעללות או הזנחה ששולבה במסגרת לימודים אקדמיים לאנשי מקצוע טיפוליים.

מפגשי למידה ופיתוח

המפקחים תיארו תהליכי למידה מעמיקים שכללו הן הכשרה בדרכי עבודה חדשות הן פיתוח שלהן. למשל, המפקחת הארצית על שירותי האומנה סיפרה:

”קיימנו קבוצות למידה בהרבה נושאים. בקבוצות השתתפו כל המפקחים ונציגים מכל הגופים המפעילים. יותר מאוחר, לפי הנושא שנלמד, נוספו משתתפים מהמחלקות לשירותים חברתיים, השירות למען הילד, משפחות אומנה ובוגרי אומנה. הנושאים שנלמדו הם גיוס, אבחון, בחירה והכשרה של משפחות האומנה ועוד. בכל נושא שנלמד נכתבה תורה מקצועית ופותרו כלים מקצועיים לעובדים בשטח. זה אפשר דיון מאוד פתוח ומקצועי, הרבה בזכות הליווי של הגוף המקצועי. אחר כך העתיקו את התהליך לתחומים מקצועיים אחרים במשרד.”

גם מפקחים מן הענפים האחרים תיארו תהליכי למידה, פיתוח ידע ושימורו בנושאים שונים שלהם היו שותפים מפקחים ארציים, מחוזיים, מנהלי שירותים ואנשי מקצוע בשדה. אלו כללו קבוצות למידה ארציות ואזוריות לפיתוח מתודות עבודה בנושאים שונים; השתלמויות והכשרות מגוונות לצוותי מחלקות ולצוותי שירותים שונים, לעיתים בנושאים הרלוונטיים לשירות מסוים ולעיתים בנושאים משותפים לכמה שירותים, כגון שותפות הורים. רבים מתהליכים אלו לוו בכתיבת מסמכי ידע ותורה מקצועית. חלק מן ההכשרות, כגון הכשרות לרכזי ועדות תכנון טיפול והערכה ולעובדים סוציאליים במועדוניות, הפכו להכשרות קבועות במערך ההכשרות של המשרד במסגרת בית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותי הרווחה. מטה השירות אף היה שותף לעיצוב התכנים בהכשרות שהועברו על ידי גורמים חיצוניים, כגון קורס מנהלי פנימיות שהתקיים בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל אביב.

המפקחת הארצית על האומנה תיארה את היתרונות של תהליכי הלמידה ובניית התורה המשותפים:

הפצת מדיניות וקביעתה כמחייבת

”**אוגם כל הידע המקצועי, פותח והופץ לכולם כמדיניות מחייבת.** היה ברור שזאת המדיניות והיא מחייבת את העמותות ואת המרכז. במרכזים לגופים המפעילים נכתב שכל התוצרים של המפגשים המקצועיים מחייבים את הגופים המפעילים. זה בדיוק תפקיד המדינה והפיקוח – לראות שהמדיניות אכן מבוצעת.”

חיזוק שותפות עם גורמים מפעילים:

” בהתחלה העמותות התנגדו, העמותות רצו לפתח את הידע. אבל כשהבינו שמתפתח ידע שיהיה מחייב הם באו והשתתפו. **בזכות קבוצות הלמידה הבינו שהמדינה מקשיבה לתהליכים, שכדאי לעמותות לחלוק את הידע ולפתח יחד.** הרגישו שזה יכול לתרום לידע ולהתקדמות של האומנה.”

שינוי תפיסות ודרכי עבודה:

” אחד הנושאים המרכזיים בלמידה היה הקשר עם ההורים הביולוגיים. הטיפול בהם נשאר באחריות המחלקות וכך זה צריך להיות. יחד עם זאת, על הקשר בין הילד, המשפחה האומנת והוריו הביולוגיים **הייתה הבנה שהגופים המפעילים אומנה צריכים לקחת אחריות, וזה עלה מתוך תהליך הלמידה** שבו היו שותפות גם המחלקות.”

היו מפקחים שתיארו יתרונות נוספים של קבוצות הלמידה, בתמיכה ובעידוד להתנסויות:

” הייתי עושה קבוצות של מחלקות של מנהלים והיו מספרים מה עושים ואז אחרים אמרו: 'גם אני רוצה'. היה צריך לגייס את הרשות המקומית כדי לפתח. **הקבוצה יצרה התחברות ביניהם ותמיכה.** היו מזמינים אחד את השני לראות תוכניות קהילתיות.”

” [קבוצת מנהלים לפיתוח פנימיית יום] הייתה לזה המשכיות. הם בעצמם הבינו למה כדאי להם הסיפור, כך שזה גם תרם למנהלים כיחידה עובדת. **הפכו לקבוצת תמיכה, למידה, לקדם דברים יחד.** צריך מישהו שיוביל אבל יצר תהליך. שיתפו פעולה, נתנו המון אמצעים ביוזמתם.”

גם כנסים שנתיים וימי למידה שנערכו במשך השנים שימשו לחשיפה של תפיסות מקצועיות, לקידומן ולדיון בהן (כגון קבלת החלטות ותכנון תוכנית טיפול, שותפות הורים, שותפות עם משרדים אחרים), להיכרות הדדית בין אנשי מקצוע שונים ולגיבוש זהות מקצועית. הכנסים וימי הלמידה תוכננו ונערכו בשיתוף גורמים אקדמיים וארגונים מקצועיים שותפים. חלקם היו ייחודיים לענף מסוים בשירות ואחרים היו משותפים לכמה ענפים ואף לשירותים שונים במשרד או לגורמים מקצועיים ממשרדים אחרים. במקרים רבים קובצו תוכני הכנסים במסמכים מסכמים והופצו לשם המשך למידה מקצועית.

4. היעזרות בייעוץ ארגוני

כמה מן הרפורמות שיושמו היו כרוכות הן בהטמעת תפיסות חדשות, כגון שותפות הורים בקבלת החלטות, הן בשינויים ניכרים בדרכי העבודה, כגון עבודה על בסיס נתונים או תכנון שירותים ברמה המקומית. תהליכים אלו נתמכו בייעוץ ארגוני. דוגמאות לכך הן ניסוי 'קהילה 2000' ומדיניות 'עם הפנים לקהילה' שבאה בעקבותיו, פיתוח תוכנית 'קדימה' (לחיזוק אחריות הקהילה ביחס לילדים בסיכון גבוה, תהליך שפותח בשיתוף ענף שירותים בקהילה וענף חוק הנוער) ופיתוח שיטת הרף לפיקוח בפנימיות. כל אלו לוו בתהליכים ממושכים של ייעוץ ארגוני למפקחי השירות שהובילו את התהליכים ובליווי של ג'וינט-אשלים ושל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בפיתוח הכלים ומנגנוני העבודה.

מפקח ארצי על הפנימיות תיאר:

”הכנסת שיטת הרף נעשתה יחד עם המחוזות **כשהפיקוח המחוזי היה מאוד פעיל**, היו ישיבות קבועות עם מכון ברוקדייל, ניתנו משאבים והייתה הדרכה וליווי של יועץ ארגוני, מאוד חשוב. **היועץ הארגוני עבד איתנו הרבה מאוד, יצר חשיבה אחידה של תפקיד המפקח**. בהמשך [היה יועץ ארגוני אחר] **היו פגישות חודשיות, ישבנו ובנינו ממפגש למפגש את הנושאים שצריך לעסוק בהם בתוך הפנימיות, משם לתוכניות עבודה, מערך בקרה וכו”**.”

5.4 תרבות ארגונית תומכת ואחידה במטה ובמחוזות

נוסף על עקרונות העבודה שעל פיהם הם פעלו, המרואיינים תיארו את התרבות הארגונית שאפשרה את פיתוח היוזמות ואת יישומן.

1. שילוב בין עומק אידיאולוגי ומנהיגות ובין מנגנוני ביצוע
2. גיבוי למפקחים אל מול בעלי תפקידים פוליטיים ומקצועיים בשדה
3. שותפות המפקחים בקבלת החלטות ובהתנסויות כבר מן השלבים המוקדמים
4. אווירה של התלהבות ורוח לחימה, גאווה יחידה ותחושת מחויבות בקרב המפקחים
5. אווירה המעודדת חשיבה עצמאית וחדשנות
6. עידוד וקידום הזדמנויות לשותפויות בין ענפי השירות ברמה המחוזית והארצית

1. שילוב בין עומק אידיאולוגי ומנהיגות ובין מנגנוני ביצוע

המפקחים הדגישו את העומק האידיאולוגי שעמד בבסיס הרפורמות. הם ציינו כי בבסיס מדיניות השירות ניצבו העקרונות של טובת האוכלוסייה בצד כיבוד האוטונומיה ויכולת הבחירה של כל אדם. עקרונות אלו חללו אל כל רמות הפעולה – המפקחים עצמם, הרשויות המקומיות, השירותים ועובדיהם ואוכלוסיית היעד. הבסיס האידיאולוגי המוצק סייע, לדבריהם, להעברת עקרונות המדיניות אל השדה:

”הרגשתי שמי שמוביל זה אנשים **שיש להם אידיאולוגיה – לא הנחתה מלמעלה**. ראיתי מה המשמעות שזה יורד לשטח בלי אידיאולוגיה”.

היו מי שהדגישו את חשיבות המנהיגות וההובלה המקצועית:

”**צריך מנהיגות מקצועית. להוביל תהליכים מקצועיים לא פשוטים. לעסוק בפוליטיקה**. בהתחלה היה לי קשה. לקח הרבה זמן עד שמצאנו את החיבור של שרים, מנכ”ל, חברות כנסת שדחפו”.

”ההנהלה מלמעלה הכניסה ראייה של מקרו, ראייה קהילתית, חידושים ורוח קרב”.

בצד הדגש על העומק האידאולוגי והמנהיגות, המפקחים הדגישו בראיונות עימם כי ההצלחה ביישום השינויים והרפורמות הותנתה בשילוב בין העומק האידאולוגי ובין מנגנוני הביצוע שפעלו הן במטה הן במחוזות השירות. כפי שאמרה אחת המפקחות:

”מנהל השירות, איש החזון, החזיק ראש בעננים רגליים על הקרקע”.

אחת ממפקחות הקהילה סיפרה על השילוב בין אידאולוגיה לביצוע ברפורמת 'עם הפנים לקהילה':

”**מנהל השירות** הוביל את זה, והיה עומק אידאולוגי. **צייר מציאות אפשרית** – מה יכול לקרות בעתיד על בסיס הלקונות שהיו... **המפקחת הארצית לקחה את החלומות ותרגמה למשימות אופרטיביות**. שילוב מנצח. חייב שיהיה מישהו שמתכלל. גם ברוקדייל תכללו”.

”[המפקח הארצי על הפנימיות] הגיע הרבה לצפון, לשטח. מאוד עזר בעבודה. לאורך כל השנים היה קשר של כבוד הדדי בין אנשי המקצוע”.

מפקחים תיארו מנגנוני עבודה שנבנו:

”**עשינו תהליך כואב, שיהיה בסיס של עבודה משותפת כשאנשים מתחלפים**. בנינו דברים ברמת מחוז. יידוע באירועים חריגים, שותפות בקבלת החלטות”.

2. גיבוי למפקחים אל מול בעלי תפקידים פוליטיים ומקצועיים בשדה

מפקחים מחוזיים הדגישו את הגיבוי שניתן להם בכל הנוגע להקפדה על עקרונות מקצועיים, הן אל מול פוליטיקאים הן אל מול אנשי מקצוע בשדה:

”שרים לפעמים התערבו – ביחס למכסות לסידורים חוץ-ביתיים – ב[עיר חרדית] לא הבינו למה צריך לדון בכל ילד. ואז ניתנו הוראות מהשר לתת הועדות לילדים שלא חשבנו שהיו צריכים לצאת. כתבתי בתיקים שמבחינה מקצועית אני מתנגדת להחלטה. [מנהל השירות] 'פייטר', נתן גב, היה מוכן ללכת איתנו. כמובן שגם המפקחת הארצית על הקהילה”.

”[מנהל השירות] היה מספיק לוחם להכניס את התוכניות שאנחנו רצינו להכניס. נלחם גם בכיוון מטה וגם בכיוון מעלה [מול גזברי עיריות ותקציבנים]. וגם המפקחת הארצית”.

המפקחת הארצית על השירותים בקהילה סיפרה:

”לא פעם הוזמנתי לוועדת היגוי ברשות מקומית כדי לתת תמיכה לעמדה המקצועית ולהתמודד מול לחצים פוליטיים מקומיים”.

⁴ מנגנונים ותורות עבודה נוספים שנבנו בסיוע תהליכי למידה וייעוץ ארגוני תוארו בסעיף 5.3.

הגיבוי שניתן למפקחים השפיע על היחס כלפיהם הן מצד בעלי תפקידים מחוץ לשירות, כגון משרד האוצר, הן מצד אנשי המקצוע בשדה. מפקחת ארצית תיארה:

”רמת האוטונומיה של המטה הייתה גבוהה – **קיבלו את הסמכות המקצועית שלנו**. [באוצר] הסכימו לשנות את הסלים [לתקצוב הפנימיות] לפי מה שאמרנו.”

ומפקחת מחוזית תיארה:

”**רוב המחלקות סמכו על המפקחים**... בזכות המטה שהיה קשוב יכולנו להוביל שינויים. **השטח הצריך שינויים והאמין בנו**, כשיש מטה ועובדים בשטח שאפשר לסמוך עליהם אפשר להניע מחלקות בשטח לעשות שינויים. כל זה ביחד היה קרקע פורייה להוביל שינויים.”

3. שותפות המפקחים בקבלת החלטות ובהתנסויות כבר מן השלבים המוקדמים

הפיקוח המחוזי מילא כאמור תפקיד מכריע בייזום, בפיתוח ובתמיכה ביישום הרפורמות השונות ושימש חוליה מקשרת בין מטה השירות והמשרד ובין אנשי המקצוע בשדה. כדי שיוכלו לגייסם להיענות לביצוע השינויים, נדרשו המפקחים להיות מגויסים בעצמם ולהאמין בשינויים שניסו להטמיע. עקרון הפעולה שהנחה את הנהלת השירות היה שיתוף המפקחים בכל השלבים של פיתוח היוזמות ותהליכי השינוי כדי שכשיגיעו לשדה יוכלו להציג אותם בלב שלם. המפקחת הארצית על שירותי הקהילה סיפרה כי בעת ניסוי 'קהילה 2000', שנערך ב-11 רשויות מקומיות, היא התעקשה שכל המפקחים המחוזיים יהיו שותפים לניסוי ושכלל מפקח יהיה יישוב בפיקוחו שישתתף בניסוי. לדבריה, רק כך הם יוכלו 'לספוג' מן ההתחלה את העקרונות ודרכי העבודה ולהעביר אותם היטב לשדה. מסיבה דומה ניתנה אפשרות לכל מפקח להתנסות בתהליך מלא של הקמת שירות חדש, מתוך הבנה שהתנסות זו תאפשר לו לתמוך בפיתוח שירותים חדשים ברשויות מקומיות נוספות שבפיקוחו. המפקחת הארצית על שירותי האומנה הוסיפה:

”**כשמפקח בא לתחום כשהוא מאוד שותף**, לרעיון, לקונספציה, לתהליך... ואז כשהוא בא לשדה – לרשות, לעמותה, **יש לו אמירה**.”

סיבה נוספת לשיתוף המפקחים בכל התהליכים הייתה קרבתם לשדה, עובדה שאפשרה להם להציג למטה סוגיות שעלו בזמן היישום ולאפשר שיפורים תוך כדי ההפעלה. מנהל השירות תיאר:

”**הכול היה בשותפות. לא היה דבר כזה שהנחתנו דברים. וגם שינינו חלק מהעקרונות**. למשל [ברפורמת 'עם הפנים לקהילה'] ביקשו שנוסיף חריגים להחזרה מהפנימיות בתום ארבע שנים⁵ [וכך עשינו]. הם הרגישו מאוד שותפים וגאים בתוכנית הזאת”⁶.

⁵ קריטריונים המאפשרים להשאיר ילד בפנימייה יותר מארבע שנים, אף שהמדיניות החדשה הגבילה את ההשותף לארבע שנים בלבד.

⁶ להרחבה על תהליכים משותפים לפיתוח מדיניות ותורה מקצועית ראו סעיף 5.3.

בצד השותפות בקבלת ההחלטות, ההתגייסות של המפקחים לתהליכים התרחשה לעיתים רק במשך הזמן, בשל ההבנה שזו המדיניות ויש לבצעה. מפקחת קהילה מחוזית תיארה את תהליך השינוי שבמסגרתו היה על מפקחי הקהילה לפרוש מהשתתפות קבועה בדיונים פרטניים של ועדות תכנון טיפול והערכה ולעבור לתפקיד הממוקד בראיית-על, בהתבסס על נתוני הוועדות, לשם זיהוי צרכים ותכנון שירותים:

” כל הרעיון של שינוי מעמד המפקח בתוך הוועדה... אני מאוד התנגדתי. הייתה קבוצה שנפגשה עם מנהל השירות במפגשים ארציים כדי להטמיע את העניין – הבעתי שם התנגדות... בסוף אמרו לנו שצריך לעשות אז עשינו. הפכתי את הראש ונכנסתי לזה.”

4. אווירה של התלהבות ורוח לחימה, גאוות יחידה ותחושת מחויבות בקרב המפקחים

המפקחים תיארו את האווירה שהשרתה הנהלת השירות ואשר חלחלה אל עבודתם בשדה:

” הגדולה של השינויים של אז הייתה רוח לחימה. היו מפקחים שהיה אכפת להם, טובים, מקצוענים ואכפתיים.”

” לא הייתי מוכנה להתפשר על תפיסות עולם ומטרות שחשובות ליי.”

” התלהבות ומרץ. עבודה עם המון לב, נשמה. מלחמות.”

המפקחים תיארו את האמצעים שננקטו כדי להפוך אותם לקבוצה מגובשת, מחויבת ובעלת גאוות יחידה:

” הכרנו את כל מפקחי הקהילה ושאר המפקחים בכל הענפים, מנהל השירות היה מארגן השתלמויות... היה גיבוש, השתלמויות, בקבוצות, דנים, מכירים, שומעים אותנו, הייתה גאוות יחידה. היה אמון מקצועי במפקחים.”

” מפקחים מחוזיים היו שותפים כמעט ב-100% לתהליכים. תחושה שאתה באמת שותף בעיצוב תהליכי מדיניות. הלכנו יחד לכנסת, לוועדת תעריפים. כל חודש הייתה ישיבת מפקחים. זה הופך אותך מאוד מחויב לתהליך.”

5. אווירה המעודדת חשיבה עצמאית וחדשנות

מפקחים מחוזיים תיארו הקשבה של דרגי המטה לדבריהם ועידוד להעלות ביקורת:

” [היינו] קבוצה הרבה יותר קטנה של מפקחים, לא היו מתווכים. המפקחת הארצית תמיד הקשיבה. הקשר עם המטה היה בלתי אמצעי.”

” אתה יכול להגיד מה שאתה חושב, להעביר ביקורת, יתנו מקום לזה... לשמוע את כל הדעות ומזה לצאת ולקדם.”

מפקחת מחוזית תיארה את העידוד לעצמאות ולחדשנות:

”משהו שקידם זה האווירה הארגונית. המנהיג. אני הרגשתי את הקטע של **עצמאות, לאפשר, לחלום**.”

המפקחים תיארו מקרים שבהם ניתנה להם אפשרות לחדשנות ולפתרונות יצירתיים על פי צורכיהם של קבוצות באוכלוסייה או של ישובים מסוימים. דוגמה לכך היא דבריה של מפקחת מחוזית על שירותים בקהילה:

”היו פרויקטים שנקבעו בילד ונוער אבל **אני כאדם חושב שלא רק הלך לפי התפריט, מה שהיה חשוב לי זה הצרכים של המחלקות**. לדוגמה [במועצה אזורית] – בבית ספר אזורי, היו ילדים שהגיעו מיישוב חלש. לא היו מספיק על מנת לפתוח מסגרת מיוחדת. באה אליי מנהלת מחלקה ואמרה שיש ילדים שיש להם צרכים, ושהיא לא תשתף פעולה כל עוד ילדי היישוב לא יהיו בתוך המועדונית. הלכתי לקראת העניין הזה. אפשרתי שיהיו ילדים גם וגם. זה יצר תהליך שהוא מעבר למועדונית, חיבור של הקבוצות השונות.”

דוגמה נוספת היא דבריו של מפקח ארצי על פנימיות:

”**הניסיון היה למצוא רזולוציה ארוכה של פנימיות שכל ילד ימצא את הפתרון שלו**, הגדרה מדויקת של כל אוכלוסייה והצרכים שלה. ניסינו להגדיר פנימיות מתמחות. לדוגמה ליקוי אורגני קוגניטיבי לעומת ליקוי נפשי או בעיה נפשית מול הפרעת התנהגות. וזאת כדי להביא להתמקצעות לפי צורכי הילדים. דוגמה נוספת – בנינו יחידות משפחתיות בתוך פנימיות גדולות. שמרנו על המסגרת הפנימיתית אבל הכנסנו את המהות המשפחתית.”

מפקח ארצי ציין כי האפשרות לחדשנות ולחשיבה על פתרונות מותאמים נבעה מן האמון שרחש המטה למפקחים ולאנשי המקצוע בשדה:

”אנשים עם חשיבה חשדנית רוצים בלוק אחד, תעריף אחד... **בתקופה שלנו היה אמון** ופתחו רזולוציה רבה [אפשרות להפעלת תעריפי טיפול שונים ומגוונים, באופן שמאפשר לתת מענים מותאמים לילדים עם צרכים שונים].”

6. עידוד וקידום הזדמנויות לשותפויות בין ענפי השירות ברמה המחוזית והארצית

המפקחים הארציים והמחוזיים העידו על שיתוף פעולה עמוק בין ארבעת ענפי השירות, הן ברמה הארצית הן ברמה המחוזית, וציינו כי הוא נבע מתפיסת רצף הצרכים והמענים שהשירות פעל על פיה:

”אחד הדברים שהכי תפס אותי בתקופה היה שותפויות גם בתוך השירות וגם מחוץ השירות. זה מה שנתן את הכוח לפתח דברים.”

הם תיארו תהליכים של בניית שותפות:

”עשינו תהליכי למידה של בניית חזון, השירות, הבנה של כל הענפים והסנכרון ביניהם. היו תהליכים לא פשוטים שיצרו מנגנונים יפים של עבודה”.

”היו מפקחים מועטים, המוסדות ישבו בתוך השירות, היה בזה משהו שמאוד האמנתי בו, **שגרת עבודה...**
אחת לשבוע הייתה ישיבת צוות. האינטימיות אפשרה היכרות של כל השירות, כל הענפים”.

”דרך העבודה של מנהל המחוז הייתה לראות את העבודה המשותפת של הענפים, **והוא יצר מנגנונים נכונים לעבודה.** למשל אם הייתה בעיה לילד פנימיות הייתי שואלת מאיזה רשות מקומית הילד בא ואז הולכת למחלקה, מבקש מהמפקחת (קהילה או חוק נוער) הרלוונטית לבדוק אם במחלקה יודעים על הבעיה”.

המפקחים תיארו יישומים שונים של שיתופי פעולה בין ענפי השירות, בטיפול פרטני, בתהליכי פיקוח משותפים ובפיתוח שירותים ותוכניות. זאת נוסף על תהליכי הלמידה המשותפים שתוארו קודם לכן.

דוגמה לכך היא תיאורה של מפקחת את השותפות בין ענפי השירות בפיתוח של שירות ובפיקוח עליו:

”היה צורך שהאומנה תמצא משפחות חירום לתינוקות ופעוטות בגיל הרך. משפחה שתעמוד 24 שעות לרשות שירותי הרווחה. הגענו למצב שבשותפות עם הפנימייה הקמנו מסגרת פנימייתית לאימהות ולילדיהן בגיל הרך. מפקחת הפנימיות פיקחה על המסגרת בשיתוף עובדת חוק הנוער, כי כל הילדים היו בצווי בית משפט, כשהאם המטפלת בילדיה נעזרת באנשי טיפול והדרכה ומקבלת שיקום בקהילה”.

ברמה הפרטנית, ועדות תכנון הטיפול וההערכה שימשו מסד לשיתוף פעולה בין כלל ענפי השירות (וגם עם שירותים נוספים, כגון השירות למען הילד ועם אנשי מקצוע מתחומי החינוך והבריאות), בהיבטים של התאמת השירות הנכון לילד, מעקב אחר ביצוע תוכנית הטיפול והערכה חוזרת של הצרכים ושל המענה. גם מערכת הרף חייבה שיתוף פעולה בין עובדי הקהילה לעובדי הפנימייה בקביעת תוכנית הטיפול לילד בפנימייה ובמעקב אחריה. בהיבט של פיתוח השירותים, שיתופי פעולה בין ענף שירותי קהילה לענף הפנימיות כללו את פיתוח מודל פנימיית היום (מסגרת שבה הילדים מקבלים שירותים בפנימייה אך חוזרים לישון בבית הוריהם) ואת ההשפעה המקצועית ההדדית בין פנימיות היום לפנימיות המלאות, שהתבטאה למשל בעידוד הפעלה של קבוצות להורים שילדיהם גרים בבית, בתוך הפנימיות המלאות.

ענף חוק הנוער הוביל, באמצעות מרכזי החירום, פיתוח ידע ולמידה לכל העובדים הסוציאליים בקהילה ובמסגרות החוץ-ביתיות בנושא קטינים נפגעי אלימות פיזית, מינית, רגשית או הזנחה קשה. השותפות בין ענף חוק הנוער לענף שירותים בקהילה התחזקה במסגרת תוכנית 'קדימה' ואף התרחבה לשירותים נוספים במשרד, כפי שתיארה עו"ס ראשית לחוק הנוער:

”השיא של העברת האחריות לקהילה בא לידי ביטוי בפיתוח תוכנית 'קדימה', תוכנית שהוקמה בשותפות מלאה עם שירות העבודה הקהילתית. כאן החל שיתוף פעולה חזק בין הקהילה לחוק הנוער בשירות ילד ונוער. מנהל השירות אף אפשר תקציבית ייעוץ ארגוני כדי להצליח בחיבור בהובלת התהליך הזה שצלח מאוד. השיא היה בפיתוח תוכניות בקהילה ובהשתלמות משותפת שעשינו לצוותים משותפים במחלקות לשירותים חברתיים – עובדי חוק הנוער, מדריכים, ראשי צוותים ועובדי משפחה”.

כמה מן המרואיינים תיארו את היתרונות הטמונים בכך שכלל ענפי השירותים המיועדים לילדים בסיכון ולהוריהם נמצאים תחת מסגרת ארגונית אחת וציינו חמישה היבטים.

ראייה כוללת:

” למנהל אחד יש את הנתונים על הצרכים, את היכולת לפתור חסמים ובעיות ולפתח ולהתאים את המענים לצרכים.”

יצירת רצף מענים:

” מנהל שירות אחד שתחתיו היו כל הענפים, כולל החוץ-ביתי, היה מסוגל להתאים את הצרכים למגוון האוכלוסיות בשיתופי פעולה וברמה מקצועית גבוהה.”

למידה הדדית:

” העובדה שלשירות ילד ונוער היה מנהל אחד האחראי על כל הענפים – קהילה, כנימיות, אומנה וחוק הנוער – אפשרה למידה והפריה הדדית בין הגופים. זה התבטא למשל בנושא שותפות הורים.”

תחושת שותפות והשפעה:

” החזקנו את הידע ביחד, גם ברמת הפרט, היינו משתפים והיינו משפיעים.”

שילוב של אחריות וסמכות:

” אחד המוטיבים המרכזיים הוא שילוב של אחריות וסמכות. חוק הנוער בלי עובדי המשפחה לא היה חוק הנוער.”

6. סיכום

מערכות ממשלתיות השואפות לקדם מהלכי מדיניות חדשים ולשפר דרכי פעולה בתחומי אחריותן ניצבות בפני אתגרים רבים. המחקר ביקש לחלץ תובנות ועקרונות פעולה בנוגע להתמודדות עם אתגרים אלו על בסיס ניסיונם של בעלי תפקידים בכירים לשעבר – אנשי מטה השירות ומפקחים מחוזיים בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה.

המחקר העלה כי פרק הזמן הנדון – העשור האחרון של המאה העשרים והעשור הראשון של המאה העשרים ואחת – התאפיין בהצטברות של תנאים שאפשרו ביצוע של שינויי מדיניות רבי-חשיבות ותמכו בהם. תנאים אלו כללו: התעוררות תשומת לב ציבורית לצורכיהם של ילדים בסיכון, שבאה לביטוי בדיונים ציבוריים ובצמיחה של ארגוני פיתוח ומחקר שעסקו בנושא; מטה שירות שלו תפיסה אסטרטגית ואידיאולוגית-מקצועית ברורה שעודד יזמות, התנסות וחדשנות; שירות שבאחריותו ענפי שירות שונים, מבנה שאפשר ראייה כוללת של היבטים שונים הנוגעים לצורכי הילדים והוריהם ולמענים הדרושים להם וכן תקשורת ושיתופי פעולה בין כלל אנשי המקצוע בשירות.

בצד קיומם של תנאים אלו נמצא כי מטה השירות והמפקחים המחוזיים פעלו בשתי זירות עיקריות כדי לקדם וליישם יוזמות ומהלכי מדיניות לטובת מערכת השירותים ואוכלוסיית היעד: (1) הזירה הציבורית-פוליטית. הפעילות בה כללה גיבוש אסטרטגיה כוללת ופעילות להעלאת סוגיות לתשומת הלב הציבורית ולגיוס שותפים לקידום השינויים; (2) הזירה המקומית. הפעילות בה כוונה לגיוס שיתוף הפעולה של אנשי המקצוע בשדה, ליישום השינויים והרפורמות ולהטמעתם לאורך זמן.

מן הראיות חולצו עקרונות פעולה משותפים בעבודתם של אנשי השירות. אלו כללו נוכחות מתמדת במקומות שבהם התקבלו החלטות והמלצות והתבצעה הפעילות; אי-התפשרות על אמות מידה מקצועיות; גיבוש דפוסי עבודה שכללו הקשבה, שותפות, אמון וכבוד הדדי בין גורמים שונים; ביסוס תרבות ארגונית המעודדת למידה ובחינה מתמדת של דרכי פעולה, עידוד התנסויות ופתיחות לחדשנות. עקרונות אלו באו לביטוי ביחסים בין אנשי השירות ובין פוליטיקאים ואנשי ציבור, ביחסים בין מטה השירות ובין המפקחים המחוזיים, ביחסים בין המפקחים המחוזיים ובין אנשי המקצוע בשדה, וכן נעשו מאמצים להטמיעם ביחסים שבין אנשי המקצוע בשדה ובין מקבלי השירותים.

שילוב בין הידע בדבר עקרונות פעולה מוצלחים לקידום שינויים במדיניות ובדרכי עבודה בשדה ובין הידע שנצבר במחקרי עבר עשוי לשמש כר פורה ללמידה ולעשייה. מוצע לשלב ידע זה בתהליכי הכשרה עתידיים לאנשי מקצוע המעורבים בקביעת מדיניות וביישומה, בהתאמה לשינויים שחלו מאז בפעילות המשרד ובפעילות הגורמים הסובבים אותו.

מקורות

- אופק, א. (2005). מחקר ההפרטה החלקית של שירותי האומנה. מכון אופק לניהול בע"מ, משרד הרווחה.
- אלנבוגן-פרנקוביץ', ש. ואייזיק, ע. (2018). 360° – התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון לומדת מהצלחות: סיפורי הצלחה של מנהלות בתוכנית. דמ-781-18. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/360-the-national-program-for-children-and-youth-at-risk-learns-from-success-success-stories-of-program-directors/>
- בן-רבי, ד. וחסיין, ט. (2006). פנימיות קהילתיות ופנימיות יום: דרכי עבודתן ומצב הילדים וההורים סיכום שלוש שנות מחקר. דמ-477-06. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/community-based-day-residential-facilities-intervention-strategies-status-children-parents/>
- בן-רבי, ד. וחסיין, ט. (2014). השלכות מדיניות "עם הפנים לקהילה": שינויים במערך שירותים בקהילה וקליטת הילדים ובני הנוער החוזרים מסידורים חוץ-ביתיים, 2005-2011. דמ-719-14. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/implications-towards-community-policy-changes-community-services-integration-children-youth-returning-home-care-2005-2011/>
- בן-רבי, ד. וסבו-לאר, ר. (2012). ניסוי "קהילה 2000": שדרוג ועדות החלטה ותכנון שירותים בקהילה – תמצית מחקר הערכה. תמ-48-12. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/community-2000/>
- דוח ועדת גילת. (2002). דין וחשבון של ועדת ייעוץ לקביעת סמכות "ועדת החלטה" ודרך התנהלותן מול פקידי סעד למיניהם. <https://web.archive.org/web/20080122130144/http://www.horut-shava.org.il/System/welfare/gilat.htm>
- דוח ועדת וינטר. (2010). איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתווית רשת ביטחון להגנה בקהילה, דוח הוועדה הבין משרדית. דולב, ט., בננישתי, ר. וטימר, א. (2001). ועדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן. דוח מסכם. דמ-382-01. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. [עדות החלטה בישראל: ארגון, תהליכי עבודתן ותוצאותיהן. דוח מסכם « Brookdale ברוקדייל :](https://brookdale.jdc.org.il/publication/עדות-החלטה-בישראל-ארגון-תהליכי-עבודתן-ותוצאותיהן-דוח-מסכם-Brookdale-ברוקדייל-) [Brookdale ברוקדייל](https://brookdale.jdc.org.il/publication/עדות-החלטה-בישראל-ארגון-תהליכי-עבודתן-ותוצאותיהן-דוח-מסכם-Brookdale-ברוקדייל-)
- דולב, ט., סבו-לאר, ר. ובן-רבי, ד. (2008א). פקידי הסעד לחוק הנוער בישראל: תפקידים, דרכי עבודה ואתגרים. דמ-512-08. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/child-protection-officers-roles-work-methods-challenges/>
- דולב, ט., סבו-לאר, ר., שמיד, ה. ובר ניר, ד. (2008ב). מדיניות "עם הפנים לקהילה" – מחקר הערכה. דמ-516-08. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/towards-community-policy-evaluation-study/>
- מדינת ישראל, משרד העבודה והרווחה (2006). דין וחשבון הוועדה הצבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נער בסכון ובמצוקה.

חסין, ט., צמח-מרום, ח., בראנץ, ב. צ., דורי, י. ווקנין, י. (2014). השירות לילד ולנוער: נתונים בפנימיות בשנת תשע"ד (2013-2014). מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים. https://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2020/06/shnaton_pnmiot_2014.pdf

כורזים קורשי, י., ליבוביץ, ש. ושמיד, ה. (2005). ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. ביטחון סוציאלי 70, 56-77. <https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/SocialSecurity/70/article4.pdf>

לנגרמן, א. (1988). דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מצב הילדים בפנימיות שבאחריות משרד העבודה והרווחה: דין וחשבון הוועדה. משרד העבודה והרווחה.

לנגרמן, א. (1995). דו"ח ועדת המומחים לקביעת סטנדרטים לפנימיות. ג'וינט ישראל.

לך, י. ושורק, י. (2019). שימוש בממצאי מחקר במערכת לרווחת הילד והמשפחה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. דמ-806-19. מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/use-of-research-findings-by-child-and-family-social-services-molsa/>

מבקר המדינה. (1993). דו"ח שנתי 43 לשנת 1992 לחשבונות שנת הכספים 1991. <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/754.aspx>

מבקר המדינה. (1998). דו"ח שנתי 48 לשנת 1997 לחשבונות שנת הכספים 1996. <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/633.aspx>

נבות, מ., שורק, י., סבו-לאר, ר. ובן-רבי, ד. (2017). מערכת השירותים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם: הישגים ואתגרים על פי מחקרי מכון ברוקדייל. דמ-737-17. מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/achievements-challenges-service-system-risk-children-families-two-decades-mjb-research/>

סבו-לאר, ר., בן-סימון, ב. וקונסטנטינוב, ו. (2014). הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה: מאפיינים ותהליכי התערבות. דמ-684-14. מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/preschoolers-foster-families-characteristics-processes-intervention/>

סבו-לאר, ר. וחסין, ט. (2011). מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. דמ-589-11. מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/risk-children-youth-results-identification-mapping-conducted-national-program-children-youth-risk/>

סבו-לאר, ר. וניג'ם-אכתיילאת, פ. (2012). היחידות הטיפוליות-ייעוציות במרכזי החירום לילדים בסיכון: פעילות היחידות לאור תכנית השדרוג. דמ-614-12. מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/counseling-treatment-units-emergency-centers-children-youth-findings-following-upgrade-program/>

- סבו-לאל, ר. וצדקה, ה. (2015). 360° – התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים. דם--15-692. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/360-national-program-children-youth-risk-needs-participants-services-received/>
- סבו-לאל, ר. ושבט, מ. (2012). תוכנית "מגן" לשיפור ולשדרוג מערך הגנת הילד – מחקר הערכה. דם-613-12. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/magen-shield-program-upgrade-child-protection-system-evaluation-study/>
- פאס, ה., עמיאל, ש. וסבו-לאל, ר. (2012). דוח ביניים: מחקר הערכה ליישום הרפורמה בוועדות לתכנון טיפול והערכה. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (מסמך פנימי).
- פליישמן, ר., ברנע, נ., דולב, ט., בן זימרה, צ. והויזליך, צ. (1999). סקר פנימיות בשירות לילד ולנוער ומערכת הפיקוח עליהם. דם-331-99. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. [סקר פנימיות בשירות לילד ולנוער ומערכת הפיקוח עליהם « Brookdale ברוקדייל](https://brookdale.jdc.org.il/publication/survey-internal-child-protection-system-evaluation-study/)
- קדמן, י. (עורך). (1988). ילדים במוסדות פנימייתיים בישראל: עדויות. המועצה הלאומית לשלום הילד.
- ריבקין, ד. (2009). הערכת מרכזי ילדים-הורים. דם-533-09. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/evaluation-child-parent-centers/>
- ריבקין, ד. וסבו-לאל, ר. (2009). מרכז הגנה לילדים ונוער בירושלים: שירות חדשני לשיפור הטיפול הראשוני בילדים נפגעי עבירה – דוח הערכה. דם-528-09. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/jerusalem-protection-center-children-youth-innovative-service-initial-intervention-child-victims-evaluation-study/>
- שורק, י., ניג'ם-אכתיילאת, פ. ובן-רבי, ד. (2012). מרכז ילדים-הורים: המודל האזורי הנייד – מחקר הערכה. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/child-parent-centers-mobile-regional-model-evaluation-study/>
- שורק, י., סבו-לאל, ר. ובן-סימון, ב. (2014). שירותי האומנה בישראל, תהליכי שינוי ותמונת מצב. דם-664-14. מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/foster-care-services-israel-national-study/>
- סקדי, א. (2011). המשמעות מאחורי המילים: מתודולוגיות במחקר איכותני – הלכה למעשה. רמות.
- Hanson, A. H. (2022). Decentralization. In A. H. Hanson. *Planning and the Politicians* (pp. 104-126). Routledge.

נספח א: רשימת המשתתפים בקבוצות המיקוד ובראיונות

ענף	שם	תפקיד בשנים שאליהן מתייחס המחקר
	מוטי וינטר	מנהל השירות לילד ולנוער
פנימיות	צביקה הויזליך ציפורה בן זימרה בנצי ברנץ אליצור בלום אסתי באוור נועה גפני	מפקח ארצי וסגן מנהל השירות מפקחת ארצית מפקח ארצי מפקח מחוזי מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית
שירותים בקהילה	דינה שלום היפא פאהום סטלה הורוביץ ענת בר שדה אסתי מרקוביץ' אביבה רשפון אמירה מנסור אריאלה משה נורית גרסון	מפקחת ארצית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית
שירותי האומנה	שלווה ליבוביץ' איציק אלישר ורד כרמון דינה רייף	מפקחת ארצית מרכז השירות, מחוז ירושלים מפקחת מחוזית (לאחר מכן: מפקחת ארצית גיל רך קהילה) מפקחת מחוזית
חוק הנוער	חנה סלוצקי חוה לוי ורד רוטפוגל רחל לוין גילה גרינבאום מירי כנען מור היפא טועמה	עו"ס ראשית עו"ס ראשית מפקחת מחוזית (לאחר מכן: מפקחת ארצית קהילה) מפקחת מחוזית (לאחר מכן: מפקחת ארצית אומנה) מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית מפקחת מחוזית

נספח ב: שינויים נבחרים במדיניות ובדרכי הפעולה של השירות לילד ולנוער בשנים 1988-2008

מקורות להרחבה	שינויים מרכזיים	מטרה	ענף עיקרי	רפורמה
דולב ואח', 2008א; סבו-לאל ושבת, 2012	יישום מערך המגן: הקמת מוקדי דיווח על ילדים החשופים להתעללות והזנחה; גיבוש והטמעה של הגדרות ברורות יותר לתפקידי עובדי חוק הנוער; פיתוח מנגנון לעבודה משותפת עם שאר אנשי הצוות במחלקות	הבניית תפקידי העובדים הסוציאליים במערך הגנת הילד	חוק הנוער	תוכנית 'מגן'
דולב ואח', 2001; בן-רבי וסבו-לאל, 2012; פאס ואח' 2012	פיתוח כלים ותהליכים לאיסוף מידע; תיעוד ותכנון תוכניות טיפול בילדים בסיכון, בשותפות עם הורים	שיפור האופן שבו מתוכננות ומיושמות תוכניות טיפול בילדים בסיכון ובהוריהם בוועדות החלטה (כיום ועדות תכנון טיפול והערכה)	שירותים בקהילה	רפורמה בוועדות החלטה; תוכנית 'קהילה' 2000
דולב ואח', 2008ב; בן-רבי וחסין, 2014	מתן אפשרות למחלקות להמיר תקציבים שיועדו למימון שהות הילדים בסידורים חוץ-ביתיים לטובת פיתוח שירותים בקהילה; הגבלת משך השהות בסידורים חוץ-ביתיים (למעט חריגים); פיתוח כלים ומתודולוגיה לאיסוף נתונים על צורכי הילדים ולתכנון מערך שירותים הולם בקהילה, על בסיס המרת התקציבים	הגדלת היקף וסוג המענים בקהילה העומדים לרשות המחלקות לשירותים חברתיים; צמצום הוצאות חוץ-ביתיות לא נחוצות ומציאת חלופות טיפול הולמות בקהילה	שירותים בקהילה	מדיניות 'עם הפנים לקהילה'
אלנבוגן-פרנקוביץ ואייזיק, 2018; ריבקין וסבו-לאל, 2009; ריבקין, 2009; שורק ואח', 2012; סבו-לאל וניג'ם אכטילאת, 2012	פיתוח והפצה של מגוון שירותים בקהילה: מרכזי הגנה לילדים ולנוער; מרכזי ילדים-הורים רגילים וניידים; הקמת יחידות יעוציות במרכזי החירום לילדים בסיכון ועוד	הרחבת רצף המענים בקהילה עבור ילדים והוריהם	שירותים בקהילה; חוק הנוער	הרחבת רצף המענים בקהילה

מקורות להרחבה	שינויים מרכזיים	מטרה	ענף עיקרי	רפורמה
פאס ואח', 2012; ריבקין, 2009; בן-רבי וחסין, 2006; שורק ואח', 2014	שיתוף הורים בתהליך בניית תוכנית טיפול בוועדות תכנון טיפול והערכה; תגבור שירותים משותפים לילדים ולהורים; חיזוק קשר בין ילדים להורים בסידורים חוץ-ביתיים	הדגשת האחריות של הורים לטיפול בילדיהם; חיזוק קשר ילדים-הורים	כללי	חיזוק שיתוף הורים ועבודה עם הורים
בן-רבי וחסין, 2006	פיתוח מגוון מסגרות חוץ-ביתיות מתואמות לילדים שלהם צרכים שונים: פנימייה קהילתית, פנימיית יום, פנימייה פוסט-אשפוזית ומודלים נוספים של פנימיות מתמחות; התאמת תעריפי הפנימיות וצוותי הפנימיות לרמות צרכים שונות; פיתוח נוהלי עבודה בין הפנימיות למחלקות לשירותים חברתיים בנוגע למעקב אחר מצב הילדים; פיתוח דרכי עבודה עם הורים; תמיכה בבוגרי פנימיות	יצירת רצף מענים חוץ- ביתיים עבור ילדים עם צרכים מגוונים; יצירת רצף שירותים בין המסגרות החוץ-ביתיות בקהילה; חיזוק הקשר בין הילדים, משפחותיהם וקהילות המוצא כדי לאפשר חזרה לקהילה; שימוש במשאבי הפנימיות לתגבור השירותים לילדים הנמצאים בקהילה	פנימיות	פיתוח מודלים חדשים ודרכי עבודה חדשות במסגרות חוץ- ביתיות
פליישמן ואח', 1999; חסין ואח', 2014	קביעת סטנדרטים ונהלים משופרים למסגרות; פיתוח כלים ואמצעים טכנולוגיים לאבחון האיכות; הטמעת תהליכי איסוף נתונים שיטתיים ושוטפים; שימוש בנתונים לצורכי פיקוח, הדרכה ותכנון במטה השירות, בפיקוח ובמסגרות עצמן	ליצור מערכת שתאפשר לשירות לפקח על עמידה בסטנדרטים ובנהלים ועל איכות הטיפול; לעודד שיפור מתמיד ברמת השירות והמסגרות; לספק בסיס מידע לחשיבה ברמה הארצית בנוגע לצעדים לקידום האיכות ולקביעת מדיניות בנוגע להתפתחות המערכת	פנימיות	הטמעת שיטת הרף לקביעת איכות הטיפול בפנימיות
אופק, 2005; כורזים ואח', 2005; סבו-לאל ואח', 2014; שורק ואח', 2014	מינוי מנחות ומדריכות לליווי הילדים באומנה ומשפחות האומנה, הכשרתן והדרכתן בכלל התהליכים: אבחון צורכי הילד, שותפות בבניית תכנית הטיפול במסגרת ועדות תכנון טיפול והערכה, תמיכה במשפחה האומנת, ניהול תקציב ההוצאות בשיתוף פעולה עם גורמים בקהילה וסיוע בשימור הקשר עם המשפחה המולידה	הבטחת בית קבוע לילדים באומנה; שימור הקשר עם המשפחה המולידה; שיפור השירות הניתן לילדים ולמשפחות האומנה	שירותי האומנה	חיזוק שירותי האומנה