



מסגרות חוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה שמפעיל משרד הרווחה בעבור ילדים ובני נוער בסיכון בחברה הערבית

כתיבה: יונת מייזל | אישור: שלי לוי, ראש צוות
תאריך: ח' באדר א' תשפ"ב, 9 בפברואר 2022

סקירה

תוכן העניינים

1	תמצית.....	
4	מבוא	1.
6	פנימיות באחריות אגף בכיר חוץ-ביתי במשרד הרווחה	2.
7	מספר הפנימיות באחריות אגף בכיר חוץ-ביתי בחברה הערבית	2.1
9	מספר המושמים בפנימיות בחברה הערבית	2.2
10	מספר המקומות בפנימיות	2.3
12	פיקוח משרד הרווחה על הפנימיות באחריות האגף החוץ-ביתי	2.4
14	קשיי האגף החוץ-ביתי בתחום השמות חוץ-ביתיות בחברה הערבית	2.5
15	מסגרות חוץ-ביתיות באחריות רשות חסות הנוער	3.
17	מספר מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה בחברה הערבית	3.1
18	מספר המושמים במסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה.....	3.2
19	מספר המקומות במסגרות חסות הנוער	3.3
20	פיקוח רשות חסות הנוער על המסגרות שבאחריותה	3.4
23	צרכים וקשיים בתחום ההשמה במעונות חסות הנוער בחברה הערבית	3.5

תמצית¹

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ולבקשת חברת הכנסת אבתיסאם מראענה, וענינו המסגרות החוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה שמפעיל משרד הרווחה והביטחון החברתי לילדים ובני נוער בסיכון בחברה הערבית.

משרד הרווחה והביטחון החברתי אחראי על הפעלתן של מסגרות חוץ-ביתיות שונות לילדים ובני נוער בסיכון. במסמך זה נתמקד במסגרות חוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה, כלומר כולל לינת לילה, המיועדות לטווח הארוך שבאחריות שני גורמים במשרד הרווחה: האחד, אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות המפעיל פנימיות המיועדות למתן מענה למכלול הצרכים של ילדים ובני נוער בסיכון בני 6-21 הזקוקים למעטפת חינוכית מחוץ לביתם, ובכלל זה השגחה, טיפול, חינוך והתפתחות תקינה; האחר, רשות חסות הנוער, המפעילה מסגרות המיועדות לטיפול סמכותי-כופה בבני נוער בני 12-18 במצבי סיכון, סטייה חברתית ועבריינות, הנמצאים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי, לאחר שכל ניסיונות הטיפול בהם כשלו.

על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2017 כ-19% מכלל הילדים בחברה הערבית היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לעומת 12% באוכלוסיית היהודים ואחרים. לפי הדוח, שהוכן ביוזמת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ופורסם בשנת 2017, מבין כ-261,000 ילדים ובני נוער בסיכון שאותרו בכ-180 רשויות מקומיות שבהן מופעלת התוכנית, כ-47% מהם ערבים, כלומר כ-122,000 ילדים ערבים בסיכון. 60% מהילדים הערבים בסיכון הם בנים, ו-94% מוסלמים.

נוסף על כך, מהדוח אפשר ללמוד כי שיעור הילדים הערבים המאופיינים בבעיות בתחומים שונים – קיום פיזי, בריאות והתפתחות, השתייכות למשפחה, השתייכות והשתלבות חברתית, למידה ורכישת מיומנויות, הגנה בפני אחרים – גבוה יותר בהשוואה לשיעור זה בקרב יהודים. 42% מהילדים הערביים בסיכון (כ-51,000) סובלים מבעיות בשלושה עולמות תוכן: בעיות בהשתייכות למשפחה וטיפול בילדים מצד הוריהם ונוסף על כך, בעיות בתפקוד הרגשי או החברתי ובתפקוד ההתפתחותי או הלימודי.

אגף חוץ-ביתי ממונה על מסגרות חוץ-ביתיות, ובכלל זה על פנימיות טיפוליות, פוסט-אשפוזיות ושיקומיות (שבשנת 2021 הוסבו לטיפוליות) המיועדות לתת מענה למכלול הצרכים של ילדים בני 6-21 הזקוקים למעטפת חינוכית מחוץ לביתם. כיום יש ברחבי ישראל 108 פנימיות השוכנות ב-210 מתחמים, שמהן 17 פנימיות בחברה הערבית (16%). מתוך 17 פנימיות בהחברה הערבית, 15 הן פנימיות טיפוליות (88%) ושתי פנימיות הן פוסט-אשפוזיות.

מבין הפנימיות בחברה הערבית, 13 שוכנות ביישובים ערביים, שלוש פנימיות במזרח ירושלים ופנימייה אחת ביישוב יהודי. רובן המכריע של הפנימיות בחברה הערבית (89%) ממוקמות במחוז הצפון ובמחוז ירושלים – המחוזות

¹ מסמך זה הוגש ב-9 בדצמבר 2021, אולם ב-24 בינואר 2022 מסר לנו משרד הרווחה כי בתשובתו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מאוקטובר 2021 נפלה טעות. העדכון שמסר המשרד הוכנס למסמך (ראו עמוד 13).

שבהם מתגוררים רוב הערבים בני 6-21 (58%). במחוז חיפה שבו מתגוררים כ-13% מהערבים בני 6-21 אין פנימיות לחברה הערבית. נוסף על כך, במחוז דרום, שבו מתגוררים כ-18% מהערבים בני 6-21, ממוקמות 6% מהפנימיות בחברה הערבית.

בשנת הלימודים תשפ"א מספר החניכים ב-17 הפנימיות בחברה הערבית היה 868 – כ-14% מכלל החניכים בפנימיות שמפעיל האגף ברחבי ישראל. כ-89% מכלל החניכים בפנימיות בחברה הערבית שהו בפנימיות טיפוליות (לעומת 79% ברמה הארצית) וכ-11% בפנימיות פוסט אשפוזיות (21% ברמה הארצית).

ב-17 הפנימיות בחברה הערבית יש 1,125 מקומות, ונכון לסוף בספטמבר 2021 מושמים בהן 634 חניכים, כלומר תפוסה של 56%. שיעור התפוסה בפנימיות בחברה הערבית הוא בין 20% בפנימייה במזרח ירושלים ל-100% (תפוסה מלאה) בפנימייה בנצרת. **לפי משרד הרווחה, המענים הקיימים לחברה הערבית בתחום זה, מספקים.** לעומת זאת, מעמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בחברה הערבית יש מחסור בפנימיות, מכיוון שפריסתן לא תוכננה לפי צורכי הקהילה, אלא התמקדה בהרחבה של הפנימיות הקיימות. לפי הפורום יש להקים פנימיות נוספות באזורים שונים בחברה הערבית, ובהם בנגב, באזור "המשולש" ובגליל.

אשר לתדירות הפיקוח בפנימיות, באוקטובר 2021 מסר לנו משרד הרווחה כי תדירות הפיקוח בפנימיות שבאחריותו היא אחת לשלושה חודשים, כלומר פיקוח בלתי אינטנסיבי, אולם בינואר 2022, מסר לנו המשרד כי בתשובתו נפלה טעות ותדירות הפיקוח היא אחת לשלושה שבועות, כלומר פיקוח אינטנסיבי. המשרד לא מסר מידע על מספר הביקורות שנערכו בפנימיות בכל אחת מהשנים 2018-2021 וגם לא על מספר התלונות שהוגשו בנושא אלימות או הטרדה מינית בפנימיות בחברה הערבית בכל אחת מאותן שנים, לפי המשרד, "מאחר ומערכת הנתיב [מערכת פיקוח] החלה לעבוד רק אחרי 2019, איסוף הנתונים מהמחוזות לוקח זמן רב יותר". עם זאת, לפי משרד הרווחה, בפנימיות בחברה הערבית יש יותר מקרים שבהם עולה חשש לשימוש בכוח כאמצעי התמודדות ופתרון בעיות מצד הצוות כלפי החניכים.

המשרד פירט בפנינו את **האתגרים העומדים בפניו בתחום ההשמה החוץ-ביתית בחברה הערבית, והם:** הקושי בהשמת ילדים ערבים במסגרות חוץ-ביתיות הנובע מכך שבחברה הערבית חשיבות עליונה לקיום מסגרת משפחתית; אתגרים בשמירת קשר רציף בין הילדים למשפחות שלהם, שכן, לפי המשרד, הורים המתגוררים במזרח ירושלים נוטים לשלוח את ילדיהם לפנימיות השוכנות במחוז הצפון; מחסור מתמיד במשפחות אומנה בחברה הערבית; קשיים בגיוס כוח אדם חדש לפנימיות בחברה הערבית, ובכלל זה כוח אדם הדובר ערבית, ואתגרים בהכשרות כוח האדם הקיים.

רשות חסות הנוער מפעילה כיום ברחבי הארץ 56 מסגרות חוץ-ביתיות, מתוכן 48 מסגרות חוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה לטווח הארוך, והן: מעונות ממשלתיים, הוסטלים, פנימיות, מסגרות לחלופת מעצר וקהילות טיפוליות, ושמונה מסגרות מסוג קורת גג. במסמך זה התמקדנו כאמור במסגרות בתנאי פנימייה מלאה לטווח הארוך, אך נציין כי אין כיום מסגרת קורת גג בחברה הערבית.

מתוך 48 המסגרות בתנאי פנימייה לטווח הארוך, שש פועלות בחברה הערבית (13%): שלושה מעונות

ממשלתיים ושלושה הוסטלים. **בחברה הערבית אין כיום מסגרות של חסות הנוער מסוג פנימיות, חלופות מעצר וקהילות טיפוליות.** אשר לפריסה הגיאוגרפית, מתוך שש המסגרות, חמש שוכנות במחוז הצפון ואחת במחוז ירושלים. במחוז חיפה, במחוז המרכז, במחוז תל אביב ובמחוז הדרום אין כיום מסגרות חסות הנוער בחברה הערבית.

לפי נתוני משרד הרווחה, **במסגרות חסות הנוער בחברה הערבית יש 112 מושמים, שהם כ-7% מכלל החוסים במסגרות חסות הנוער בחודשים ינואר-אוקטובר 2021.** שיעור התפוסה במסגרות חסות הנוער בחברה הערבית הוא 80%. שיעור התפוסה הוא בטווח שבין 44% בהוסטל בירושלים ל-100% תפוסה במעון הממשלתי בעכו.

הפיקוח על מסגרות חסות הנוער הועבר ממטה משרד הרווחה למחוזותיו ויש הבחנה בין הפיקוח על תשעת המעונות הממשלתיים לבין שאר מעונות חסות הנוער, המופעלים במיקור חוץ. הפיקוח על המעונות הממשלתיים נעשה על ידי מפקחי השמה במחוזות, הכפופים לממונים מחוזיים תקן חוץ-ביתי הנמצאים במחוזות, והפיקוח על מסגרות חסות הנוער המופעלות באמצעות מיקור חוץ נעשה על ידי מפקחים מחוזיים, שגם הם כפופים לממונים מחוזיים, בתקן חוץ-ביתי. תדירות ביקורי פיקוח במסגרות חסות הנוער נקבעת בהתאם להנחיית מטה חסות הנוער ולפי הנחיית מחוז. אשר למעונות הממשלתיים, לפי הנחיית ממונה חסות הנוער **תדירות הפיקוח לא תפחת מאחת לשלושה שבועות.** לעומת זאת, במסגרות חסות הנוער המופעלות באמצעות מיקור חוץ תדירות הפיקוח נקבעת כיום בהתאם לתעודי המסגרות על ידי ממונה מחוזי ובאישור הנהלת מחוז לפי סוג המסגרת, גודלה ותפקודה. נציין כי מתשובה זו אי-אפשר ללמוד על תדירות הפיקוח במסגרות חסות הנוער המופעלות במיקור חוץ. מן המשרד נמסר כי כיום בונים מפתח לתדירות הפיקוח במסגרות המופעלות באמצעות מיקור חוץ, וכי טיוטה ראשונה של תמהיל עיסוק המפקח במסגרות חוץ-ביתיות במינהל תקן תפורסם בינואר 2022, ובסוף 2022 יפורסם המסמך הסופי להטמעה בעבודת הפיקוח. לצד ביקורי פיקוח שוטפים, יש גם **בקורות פתע, שאמורות להתקיים פעמיים בשנה בכל אחד ממסגרות חסות הנוער,** ונוסף על אלה, יש ביקורי פיקוח ובקורות פתע של מטה חסות הנוער והנהלת המשרד. מנתוני המשרד נראה כי בשנים 2019-2020 במחוז חיפה והצפון ובמחוז תל אביב והמרכז לא התקיימו ביקורי פתע, מסיבות שונות, שאינן ידועות לנו. אשר לשאר המחוזות, אין מידע על מספר הביקורות שנערכו.

מהמידע שנמסר מהמשרד בדבר תלונות שהתקבלו בנושא אלימות או הטרדה מינית בפנימיות בחברה הערבית עולה כי בשנים 2018-2021 התקבלו **תשע תלונות בנושא הטרדה מינית או פגיעה מינית,** בהן ארבע תלונות שהוגשו במשטרה. מארבעת המקרים שבהם הוגשה תלונה במשטרה, בשניים התיקים נסגרו, במקרה אחד הנאשם מרצה תשע שנות מאסר בפועל ובמקרה הרביעי, לאחר בדיקת התלונה על ידי מפקחת המעון, החליטה המתלוננת להגיש תלונה, אך לא ידוע לנו אם התלונה הוגשה בפועל. נוסף על תשע תלונות אלה, חמש נערות התלוננו על פגיעה (לא ידוע לי באיזו פגיעה מדובר) במעון, והדיווח על כך הועבר לעובדת סוציאלית לחוק הנוער. אשר **לתלונות בנושא אלימות,** מן המשרד נמסר כי היו שישה אירועי אלימות, שאירעו כולם באותה מסגרת. בשניים מהם הוגשה תלונה במשטרה, ולפי משרד הרווחה היתר טופלו במסגרת, באמצעי המשמעת שברשותה, והועבר דיווח לגורמים המפנים.

מרשות חסות הנוער נמסרו **המענים הנדרשים בתחום מסגרות חסות הנוער בחברה הערבית:** פתיחת קבוצות

נוספות במעונות הממשלתיים ופתיחת קבוצה ייעודית לבני נוער ערבים במסגרת קהילה טיפולית. אשר **לקשיים ולאתגרים**, הרשות ציינה את ההשלכות של היעדר תקציב לאורך השנים על מסגרות חסות הנוער, ובפרט על המסגרות בחברה הערבית. לפי המשרד, היעדר התקציב מנע הרחבת מענים בתוך המעונות, שינוי תעריפים שלא שונו משנת 2015, הכנסת תוכניות וטיפולים חדשניים לחוסים, הכשרה, הדרכה והשתלמויות לצוותים. נוסף על כך, לפי הרשות, יש קושי בגיוס כוח אדם איכותי ומיומן למסגרות חסות הנוער, ובעיקר גיוס מדריכים חינוכיים.

1. מבוא

משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) אחראי על הפעלת מגוון מסגרות חוץ-ביתיות לילדים ובני נוער בסיכון. במסמך זה נתמקד במסגרות חוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה, הכוללות לינת לילה ומיועדות לטווח הארוך, שבאחריותם של שני גורמים במשרד הרווחה: האחד, **אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות**, המפעיל פנימיות המיועדות למתן מענה למכלול הצרכים של ילדים ובני נוער בסיכון בני 6-21, הזקוקים למעטפת חינוכית מחוץ לביתם, ובכלל זה השגחה, טיפול, חינוך והתפתחות תקינה; השני, **רשות חסות הנוער** שמפעילה מסגרות המיועדות לטיפול סמכותי-כופה בבני נוער בני 12-18 במצבי סיכון, סטייה חברתית ועבריינות הנמצאים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי, לאחר שכל ניסיונות הטיפול בהם כשלו.²

בישראל כ-695,000 ילדים ובני נוער ערבים (עד גיל 18), שהם כרבע מילדי ישראל

קשה לעמוד על מספר הילדים ובני הנוער בישראל הנזקקים למסגרות אלה, ובתוך כך על מספר הנזקקים להם בקרב החברה הערבית. בישראל חיים כיום כשלושה מיליון ילדים שגילם עד 18, ומהם כ-695,000 ילדים ובני נוער ערבים, שהם כרבע מילדי ישראל. שיעור הילדים (כאמור, שגילם עד 18) בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה יותר (38%) משיעורם באוכלוסיית היהודים והאחרים (32%).³ על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2017 כ-19% מכלל הילדים בחברה הערבית היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לעומת 12% באוכלוסיית היהודים ואחרים.⁴ על פי נתוני משרד הרווחה, כ-85% מכלל הילדים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בישראל הוגדרו כילדים בסיכון, קרי לילדים אלה או להוריהם נקבעה לפחות נזקקות אחת מהנזקקויות הקשורות לבעיות תפקוד של ההורים או למצבים מסכנים, ובהם: עבריינות, הזנחה, מחלות נפש מאובחנות, בעיות הנובעות ממחלות אקוטיות או כרוניות, זנות.⁵

לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2017 כחמישית (19%) מהילדים בחברה הערבית רשומים במחלקות לשירותים חברתיים, לעומת 12% בקרב אוכלוסיית היהודים ואחרים

² משרד הרווחה והביטחון החברתי, **אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות**, כניסה: 25 באוקטובר 2021; משרד הרווחה והביטחון החברתי, **רשות חסות הנוער**, 8 ביוני 2021.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2021, **לוח 2.3: אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל**, 4 ביולי 2021.

⁴ משרד הרווחה והביטחון החברתי, **סקירת השירותים החברתיים, סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009-2018**, כניסה: 12 באוקטובר 2021.

⁵ משרד הרווחה והביטחון החברתי, **סקירת השירותים החברתיים 2016, ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים**, כניסה: 14 במרץ 2019.

נתונים נוספים על ילדים ובני נוער בסיכון בחברה העברית אפשר ללמוד מהתוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון,⁶ שהוקמה בשנת 2009, ומטרתה לחולל שינוי בהתמודדות עם מצבי סיכון של ילדים ונוער בסיכון.⁷ תוכנית זו אינה פועלת בכל הרשויות בישראל, ועל פי הנתונים המעודכנים לשנת 2017 היא פעלה בכ-180 רשויות מקומיות, שבהן התגוררו כשני שלישים מהילדים ובני הנוער בישראל.⁸

לפי הדוח, שהוכן ביוזמת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ופורסם בשנת 2017, כ-47% מהילדים ובני הנוער בסיכון – שאותרו ברשויות המקומיות, שבהן מופעלת התוכנית – הם ערבים, והם כ-122,000 ילדים ובני נוער ערבים בסיכון

לפי הדוח, שהוכן ביוזמת התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ופורסם בשנת 2017, ביישובים שבהם מופעלת התוכנית אותרו כ-261,000 ילדים ובני נוער בסיכון בגילים 0-17, וכ-47% מהם ערבים, כלומר אותרו כ-122,000 ילדים ערבים בסיכון. 60% מהילדים הערבים בסיכון הם בנים, ו-94% מהם הם ילדים מהחברה המוסלמית. נוסף על כך, מהדוח עולה כי שיעור הילדים הערבים המאופיינים בבעיות בכמה תחומים גבוה יותר בהשוואה לשיעור זה בקרב הילדים היהודים: קיום פיזי, בריאות והתפתחות – 43% בקרב ילדים ערביים לעומת 31% בקרב ילדים יהודים; השתייכות למשפחה – 76% לעומת 31%; השתייכות והשתלבות חברתית – 45% לעומת 37%; למידה ורכישת מיומנויות – 62% לעומת 57%; הגנה מפני אחרים – 21% בקרב ילדים ערבים לעומת 15% בקרב ילדים יהודים.

נוסף על כך, 42% מהילדים הערבים בסיכון (כ-51,000) סובלים מבעיות בשלושה עולמות תוכן – בעיות בהשתייכות למשפחה וטיפול בילדים מצד הוריהם ונוסף על כך, בעיות בתפקוד הרגשי או חברתי ובתפקוד התפתחותי או לימודי.⁹

במסמך זה מוצגות המסגרות החוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה, כולל לינת לילה, המופעלות בחברה הערבית. החלק הראשון של המסמך ממוקד בפנימיות שמפעיל אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות במשרד הרווחה והחלק השני במסגרות שמפעילה רשות חסות הנוער במשרד הרווחה בתנאי פנימייה מלאה לטווח הארוך (לא כולל מסגרת קורת גג – מסגרת זמנית המספקת מקום לינה, הזנה ודאגה לצורכי הביטחון האישי). בכל אחד מהחלקים מוצגים מספר המסגרות, פריסתן הגיאוגרפית, מספר החניכים השוהים בהם, הפיקוח עליהן והאתגרים המרכזיים בהפעלתן בחברה הערבית.

עיבוד הפריסה הגיאוגרפית של המסגרות במסמך זה נעשה על בסיס מחוזות משרד הפנים, ולא על בסיס מחוזות משרד הרווחה, אלא אם צוין אחרת.¹⁰

⁶ התוכנית היא שותפות בין כמה משרדי הממשלה: משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה והמשרד לביטחון הפנים. משרד הרווחה והביטחון החברתי, עשור לתוכנית 360, 13 בינואר 2020.

⁷ שם.

⁸ משרד הרווחה והביטחון החברתי, עשור לתוכנית 360, 13 בינואר 2020.

⁹ רחל סבו-לאל, ילדים ובני נוער בסיכון בישראל, מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, יוני 2017. הדוח הוכן ביוזמת 360 – התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, ומומן בסיועה.

2. פנימיות באחריות אגף בכיר חוץ-ביתי במשרד הרווחה

אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות (להלן: אגף חוץ-ביתי) ממונה על המסגרות החוץ-ביתיות, ובהן פנימיות, לילדים ולבני נוער במצבי סיכון, שאליהן מופנים ילדים שמשפחתם מסכנת את ביטחונם או אינה מאפשרת את התפתחותם התקינה. מסגרות אלה מופעלות על ידי חברות ועמותות ציבוריות ונתונות לפיקוח של האגף החוץ-ביתי במשרד.¹¹

הפניה להשמה במסגרות חוץ-ביתיות שבאחריות האגף נעשית על ידי עובדים סוציאליים מן המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות, בכפוף להחלטת ועדת התכנון וההערכה. זהו צוות בין-שירותי ורב-מקצועי האחראי על גיבוש תוכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם ועל מעקב אחרי ביצוע תוכנית אלה. נוסף על כך, לשם השמת הילד במסגרת חוץ-ביתית נדרשת הסכמת האחראי על הילד, או צו בית משפט לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.¹²

חלק מהמסגרות החוץ-ביתיות הן פנימיות הכוללות לינת לילה (פנימייה מלאה) ומיועדות למתן מענה למכלול הצרכים של ילדים בני 6-21 הזקוקים למעטפת חינוכית מחוץ לביתם, ובכלל זה השגחה, טיפול, חינוך והתפתחות תקינה.¹³ יש כמה סוגי פנימיות באחריות האגף החוץ-ביתי ולהלן נגדיר סוגים אלה:¹⁴

- **פנימיות שיקומיות**, המיועדות לילדים עם לקויות למידה או בעלי פער לימודי ניכר או בעלי חסכים רגשיים, שאובחנו כבעלי פוטנציאל חינוכי ותפקודי תקין;
- **פנימיות טיפוליות**, המיועדות לילדים בעלי תפקוד לקוי עקב בעיות רגשיות או התנהגותיות, וזקוקים למסגרת חינוך מיוחד;
- **פנימיות פוסט-אשפוזיות** מיועדות לילדים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או משמשות כחלופה לאשפוז. נוסף על כך, פנימיות אלו קולטות ילדים עם הפרעות התנהגותיות קשות שאינם נקלטים בפנימיות טיפוליות.¹⁵

¹⁰ במשרד הרווחה החלוקה היא לארבעה מחוזות: מחוז חיפה והצפון, מחוז תל אביב והמרכז, מחוז ירושלים ומחוז הדרום. לעומת זאת, במשרד הפנים החלוקה היא לשישה מחוזות: מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב, מחוז ירושלים, מחוז הדרום ואזור יהודה והשומרון.

¹¹ משרד הרווחה והביטחון החברתי, [אגף בכיר חוץ-ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות](#), כניסה: 25 באוקטובר 2021.

¹² שם; משרד הרווחה והביטחון החברתי, [סקירת השירותים החברתיים, סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2009-2018](#), כניסה: 12 באוקטובר 2021; משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, [ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה](#), 719-761, מאי 2017.

¹³ משרד הרווחה והביטחון החברתי, [מדיניות פנימיות ילד ונוער 2018](#), הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות אלינה שוורצמן, מרכזת תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 8 בנובמבר 2021.

¹⁴ משרד הרווחה והביטחון החברתי, [ילדים הזקוקים לסידור חוץ-ביתי](#), כניסה: 25 באוקטובר 2021.

¹⁵ שם.

משנת 2021 לא מופעלות עוד פנימיות שיקומיות. פנימיות אלה הוסבו לפנימיות טיפוליות.¹⁶

2.1 מספר הפנימיות באחריות אגף חוץ-ביתי בחברה הערבית

לפי נתוני משרד הרווחה, ברחבי ישראל יש כיום 108 פנימיות השוכנות ב-210 מתחמים, שמהן 17 פנימיות בחברה הערבית (16%).¹⁷ נציין כי ב-17 הפנימיות בחברה הערבית נכללו 13 פנימיות השוכנות ביישובים ערביים, שלוש פנימיות במזרח ירושלים ופנימייה אחת ביישוב יהודי. ממשרד הרווחה נמסר כי בערים המעורבות האחרות אין פנימיות ייעודיות לחברה הערבית ואין בהן פנימיות מעורבות לחברה היהודית ולחברה הערבית.¹⁸

מן המשרד נמסר עוד כי ילדים ערבים המתגוררים בערים המעורבות מופנים לפנימיות המיועדות לחברה הערבית במחוז מגוריהם.¹⁹ להלן מוצגות 17 הפנימיות בחברה הערבית.

לוח 1: פנימיות בחברה הערבית לפי מחוז, סוג הפנימייה ואוכלוסיית היעד²⁰

שם הפנימייה	יישוב הפנימייה	מחוז	סוג פנימייה	אוכלוסיית יעד
ג'אדת נשאשיבי - קמר	כסיפה	הדרום	טיפול	בנים ובנות
בית אלחנן בע"מ	מזרח ירושלים	ירושלים	טיפול	בנים ובנות
עמותת ארפאד - מעורב	עין ראפה	ירושלים	טיפול	בנים ובנות
עמותת ארפאד - בנות	מזרח ירושלים	ירושלים	טיפול	בנות
עמותת ארפאד - בנים	מזרח ירושלים	ירושלים	טיפול	בנים
אל-אימאן	טייבה	המרכז	טיפול	בנים ובנות
אל-אמל	טמרה	הצפון	טיפול	בנים ובנות
בית אלמחבה בע"מ	כפר יאסיף	הצפון	טיפול	בנים ובנות
בית אלחנן	אעבלין	הצפון	טיפול	בנים ובנות
חג'אזי וליד מ אלזדהאר	טמרה	הצפון	טיפול	בנים ובנות
ג'אודת נשאשיבי אלהוד	אעבלין	הצפון	טיפול	בנים
ג'אודת נשאשיבי דאר א	אעבלין	הצפון	טיפול	בנים
אבו דאוד אל אנואר	מג'ד אל-כרום	הצפון	פוסט אשפוזי	בנים ובנות

ברחבי ישראל יש כיום 108 פנימיות, שמהן 17 פנימיות בחברה הערבית (16%)

מ-17 הפנימיות בחברה הערבית שלוש פנימיות מיועדות לבנים, פנימייה אחת מיועדת לבנות ויתר הפנימיות מיועדות לשני המינים

מ-17 פנימיות המיועדות לילדים מהחברה הערבית, 15 (88%) הן פנימיות טיפוליות ושתים הן פוסט-אשפוזיות

¹⁶ מיכל חנוך אחדות, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2021, מסרון, 7 בדצמבר 2021.

¹⁷ לפי משרד הרווחה, פנימייה אחת בחברה הערבית נסגרה בקיץ 2021 ביוזמת הגוף המפעיל. רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

¹⁸ אלינה שורצמן, מרכזת תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 8 בנובמבר 2021; רונית צור, ראש תחום דיוור חוץ-ביתי, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 8 בדצמבר 2021.

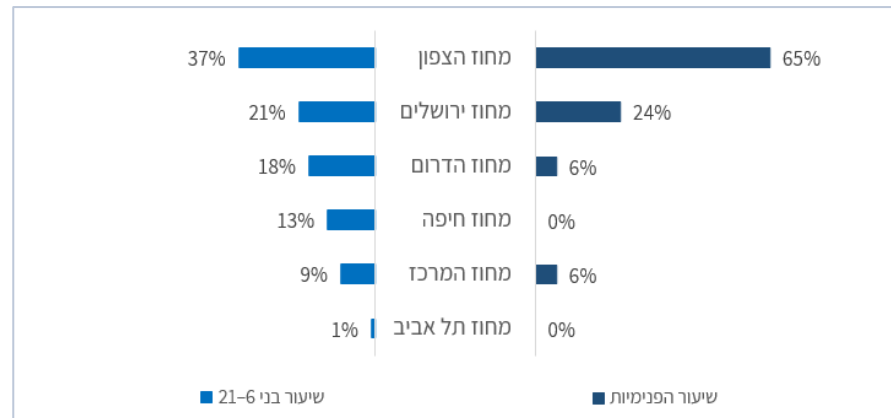
¹⁹ מיכל חנוך אחדות, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2021.
²⁰ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

רוב הפנימיות ממוקמות במחוז הצפון ובמחוז ירושלים (89%), ובמחוזות אלה מתגוררים רוב הערבים בני 6-21 בישראל (58%)

שם הפנימייה	יישוב הפנימייה	מחוז	סוג פנימייה	אוכלוסיית יעד
אבו דאוד	מג'ד אל-כרום	הצפון	טיפול	בנים ובנות
ג'אודת נשאשיבי ב. איברהים	אעבלין	הצפון	פוסט אשפוזי	בנים ובנות
תפארת בית חם ציפורי	ציפורי	הצפון	טיפול	בנים ובנות
תפארת בית חם נצרת	נצרת	הצפון	טיפול	בנים ובנות

אפשר לראות שמ-17 פנימיות המיועדות לילדים מהחברה הערבית, 15 (88%) הן פנימיות טיפוליות ושתיים הן פוסט-אשפוזיות. מ-17 הפנימיות, 13 הן פנימיות מעורבות לשני המינים, שלוש פנימיות מיועדות לבנים בלבד (אחת במזרח ירושלים ושתיים בצפון) ופנימייה אחת מיועדת לבנות בלבד (מזרח ירושלים).

תרשים 1: התפלגות פנימיות בחברה הערבית והתפלגות בני 6-21 בחברה הערבית, לפי מחוזות משרד הפנים²¹



במחוז חיפה, שבו מתגוררים כ-13% מהערבים בני 6-21, אין פנימיות לחברה הערבית. במחוז דרום, שבו מתגוררים 18% מהערבים בני 6-21, ממוקמות 6% מהפנימיות בחברה הערבית

באשר לפריסתן הגיאוגרפית של 17 הפנימיות בחברה הערבית, רוב (89%) הפנימיות ממוקמות במחוז הצפון ובמחוז ירושלים, ובמחוזות אלה מתגוררים רוב הערבים בני 6-21 בישראל (58%). במחוז חיפה, שבו מתגוררים כ-13% מהערבים בני 6-21, כמו גם במחוז תל אביב, שבו מתגוררים כ-1% מהערבים בני 6-21, אין פנימיות לחברה הערבית. עוד אפשר לראות שבמחוז הדרום, שבו מתגוררים כ-18% מהערבים בני 6-21 בישראל, ממוקמות 6% מהפנימיות בחברה הערבית.

נציין כי משיחה שקיימנו עם פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית אפשר ללמוד כי פריסתן הגיאוגרפית של הפנימיות בחברה הערבית אינה מספקת.

לפי פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, פריסתן הגיאוגרפית של הפנימיות בחברה הערבית אינה מספקת

²¹ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסייה, לפי מחוז ונפה, קבוצת אוכלוסייה, מין וגיל, סוף 2020, הועבר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באמצעות סופיה פראן, תחזיות אוכלוסייה וניהול לקוחות, תחום אומדני אוכלוסייה, אגף דמוגרפיה ומפקד, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכתב, 25 בנובמבר 2021.

לפי הפורום, כיום הפנימיות מרוכזות בעיקר ביישובים מסוימים בגליל, ויש להקים פנימיות באזורים נוספים, ובהם הנגב, אזור "המשולש" והגליל.²²

2.2 מספר המושמים בפנימיות בחברה הערבית

בשנת 2021 מספר החניכים ב-108 הפנימיות ברחבי ישראל היה 6,089 חניכים, מהם 868 חניכים מהחברה הערבית, שהם כ-14% מהחניכים בפנימיות.

להלן מוצגים הנתונים על מספר החניכים בפנימיות בשנות הלימודים תשע"ח-תשפ"א לפי מגזר.²³ נציין כי הנתונים משקפים את מספר החניכים בפנימיות בשנת לימודים שמתחילה בחודש ספטמבר ומסתיימת בסוף חודש אוגוסט בשנה הקלנדרית העוקבת. לדוגמה, נתוני שנת הלימודים תשפ"א משקפים את מספר החניכים בתקופה שמספטמבר 2020 עד אוגוסט 2021.²⁴

לוח 2: מספר החניכים בפנימיות בשנות הלימודים תשע"ח-תשפ"א, לפי מגזר²⁵

מגזר	תשע"ח	תשע"ט	תש"ף	תשפ"א
ממלכתי	4,264	3,718	3,396	3,047
ממלכתי דתי	1,321	1,024	942	839
חרדי	1,811	1,751	1,590	1,335
ערבי ודרוזי	1,400	1,156	947	868
סך הכול	8,796	7,649	6,875	6,089

בשנים תשע"ח-תשפ"א חלה ירידה של 31% במספר החניכים בפנימיות בכלל המגזרים. שיעור הירידה הגדול ביותר היה בחברה הערבית (38%)

אפשר לראות כי בשנים תשע"ח-תשפ"א חלה ירידה של 31% במספר החניכים בפנימיות, והיא מאפיינת את כלל המגזרים. **שיעור הירידה הגדול ביותר היה בחברה הערבית (38%), לעומת 36% בממלכתי-דתי, 29% בממלכתי ו-26% בחרדי.** נוסף על כך, מהנתונים נראה כי לצד הירידה במספר החניכים הערבים בפנימיות ירד גם שיעורם מסך חניכי הפנימיות, מ-16% בשנת תשע"ח ל-14% בשנת תשפ"א.

לפי דוח מבקר המדינה, בשנים האחרונות חל שינוי במדיניות משרד הרווחה לטובת העדפת מענים לילדים בקהילה, ולשם כך, המשרד פועל לצמצום מספר הילדים המושמים במסגרות חוץ-ביתיות ולפיתוח ולהרחבת מענים בקהילה לשם תמיכה בילד ובמשפחתו.²⁶ ממשרד הרווחה נמסר כי יישום מדיניות זו הוא הסיבה המשוערת לירידה במספר החניכים בפנימיות

²² פתחי אבו יונס, יו"ר פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2021.

²³ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

²⁴ רונית צור, ראש תחום דיור חוץ-ביתי, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 8 בנובמבר 2021.

²⁵ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

²⁶ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 67' לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015, [ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה](#), 725, מאי 2017.

במשרד הרווחה רואים עלייה ניכרת במספר החניכים בפנימיות בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ב). ההערכה במשרד היא כי מקור עלייה זו הוא בהשלכות מגפת הקורונה

בשנים תשע"ח-תשפ"א.²⁷ עם זאת, ממשרד הרווחה נמסר גם כי בשנת הלימודים הנוכחית (תשפ"ב) נראית עלייה ניכרת במספר החניכים בפנימיות, שהוא 286,700 – כלומר עלייה של 10% לעומת שנת הלימודים הקודמת (תשפ"א). לפי הערכת המשרד, מקור עלייה זו הוא בהשלכות מגפת הקורונה.²⁹

מנתוני משרד הרווחה אפשר ללמוד גם על התפלגות החניכים הערבים לפי סוגי הפנימיות שבאחריות אגף חוץ-ביתי במשרד הרווחה.

לוח 3: התפלגות החניכים הערבים בשנות הלימודים תשע"ח-תשפ"א, לפי סוג פנימייה³⁰

סוג פנימייה	תשע"ח	תשע"ט	תש"ף	תשפ"א
טיפול	803	996	828	774
פוסט-אשפוזי	125	112	119	94
שיקומי	472	48	0	0
סך הכול	1,400	1,156	947	868

בשנת הלימודים תשפ"א שהו כ-89% מהחניכים הערביים בפנימיות טיפוליות וכ-11% בפנימיות פוסט-אשפוזיות

אפשר לראות כי בשנת תשע"ח רוב (כ-57%) החניכים הערבים שהו בפנימיות טיפוליות (לעומת 63% ברמה הארצית), בעוד שכ-34% שהו בפנימיות שיקומיות (21% ברמה הארצית) וכ-9% בפנימיות פוסט-אשפוזיות (כ-16% ברמה הארצית). לעומת זאת, בשנת תשפ"א, השנה שבה הפנימיות השיקומיות הוסבו לפנימיות טיפוליות, כ-89% מהחניכים הערבים שהו בפנימיות טיפוליות (לעומת 79% ברמה הארצית) וכ-11% בפנימיות פוסט-אשפוזיות (21% ברמה הארצית).

2.3 מספר המקומות בפנימיות

נכון ל-30 בספטמבר 2021, שיעור התפוסה בפנימיות בחברה הערבית היה 56%

בתשובה על בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד הרווחה מסר את מספר המקומות בפנימיות בחברה הערבית ואת מספר החניכים בפנימיות אלה בפועל. **מהנתונים נראה כי ב-17 הפנימיות בחברה הערבית יש 1,125 מקומות, ונכון ל-30 בספטמבר 2021, היו מושמים בהן 634 חניכים,³¹ כלומר תפוסה של 56%.**

²⁷ רונית צור, ראש תחום דיוור חוץ-ביתי, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 2 בדצמבר 2021.
²⁸ רונית צור, ראש תחום דיוור חוץ-ביתי, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2021.
²⁹ שם.

³⁰ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.
³¹ ייתכן כי מספר החניכים בפנימיות גבוה מ-634. ממשרד הרווחה נמסר כי בחודש ספטמבר יש ירידה ניכרת במספר החניכים. לדברי המשרד, הירידה היא מכיוון שנדרש פרק זמן כדי שהחניכים שנכנסו לפנימיות בחודש ספטמבר ייקלטו במערכת. אלינה שוורצמן, מרכזת תחום קשרי כנסת וממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 8 בנובמבר 2021; רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

לוח 4: מספר המקומות בפנימיות בחברה הערבית ומספר החניכים בפועל³²

שם הפנימייה	יישוב	מספר חניכים בפועל	מספר מקומות במסגרת	שיעור תפוסה
ג'אדת נשאשיבי - קמר	כסיפה	34	60	57%
עמותת ארפאד - מעורב	עין ראפה	56	71	79%
עמותת ארפאד - בנות	מזרח ירושלים	15	24	63%
עמותת ארפאד - בנים	מזרח ירושלים	24	120	20%
בית אלחנן בע"מ	מזרח ירושלים	48	80	60%
אל אימאן	טייבה	42	80	53%
אל אמל	טמרה	72	77	94%
בית אלמחבה בע"מ	כפר יאסיף	69	130	53%
בית אלחנן	אעבלין	22	72	31%
חג'אזי וליד מ אלזדהאר	טמרה	27	50	54%
ג'אודת נשאשיבי אלהוד	אעבלין	9	42	21%
ג'אודת נשאשיבי דאר א	אעבלין	15	42	36%
אבו דאוד אל אנואר	מג'ד אל-כרום	25	60	42%
אבו דאוד	מג'ד אל-כרום	73	97	75%
ג'אודת נשאשיבי ב. איברהים	אעבלין	8	24	33%
תפארת בית חם ציפורי	ציפורי	83	84	99%
תפארת בית חם נצרת	נצרת	12	12	100%
סך הכול		634	1,125	56%

בשלוש פנימיות (כולן במחוז צפון) התפוסה גבוהה מ-90%, ובאחת מהן (בנצרת) התפוסה היא 100%

יש שונות בשיעור התפוסה בפנימיות בחברה הערבית, בין 21% בפנימייה הטיפולית לבנים באעבלין (מחוז הצפון) לבין 100% בפנימייה הטיפולית המעורבת בנצרת (תפוסה מלאה). בשלוש פנימיות (שכולן במחוז צפון) התפוסה גבוהה מ-90%. נוסף על כך, יש הבדלים בין המחוזות בשיעור התפוסה בפנימיות, ב-11 פנימיות השוכנות במחוז הצפון, שהן 65% מכלל הפנימיות, שיעור התפוסה הוא 60%, לעומת 48% תפוסה בארבע פנימיות במחוז ירושלים, שהן כ-23% מכלל הפנימיות בחברה הערבית. שיעור התפוסה בפנימייה היחידה במחוז דרום הוא 57% ובמחוז מרכז - 53%.

משרד הרווחה מסר כי יש פער בין מספר המקומות המירבי בפנימיות לבין התפוסה בפועל שמקורו "בהסכמים היסטוריים שנעשו ללא קשר לצרכים ולרישוי"³³. נוסף על כך, מהמשרד

³² רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.
³³ שם.

נמסר כי במסגרת הרפורמה הכוללת במערך הפנימיות במרץ 2020 פורסם מכרז חדש להפעלת פנימיות, שלדברי המשרד משקף את תוצאות ניתוח הצרכים של הילדים בחברה הערבית שנערך בכל מחוז.³⁴

לפי המשרד, מיפוי הצרכים התייחס לכמה נושאים, והם: שותפות ההורים ושמירה על רצף ויציבות בעבור הילדים, פרופיל האוכלוסייה, מגזר, גיל ומגדר.³⁵

בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת השיב משרד הרווחה כי המענים הקיימים לחברה הערבית בתחום זה מספקים.³⁶ עם זאת, מעמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית נמסר כי בחברה הערבית יש מחסור בפנימיות, מכיוון שפריסתן לא תוכננה לפי צורכי הקהילה, אלא שהיא התמקדה בהרחבה של הפנימיות הקיימות. לפי הפורום, כיום יש פנימיות שמושמים בהן 100 חניכים ויותר – היקף שאינו מאפשר ליצור אווירה משפחתית בפנימייה ופוגע באיכות הטיפול בילד.³⁷ נציין כי מנתוני משרד הרווחה המעודכנים ל-30 בספטמבר 2021 אפשר ללמוד כי אין אף פנימייה שבה מושמים 100 תלמידים ויותר ומספר המושמים הגבוה ביותר הוא 83 (ראו בלוח 4 לעיל).

בעמותה ציינו כי יש מספר קטן של גורמים המפעילים את הפנימיות בחברה הערבית, ויש לפעול על מנת למנוע ריכוזיות בתחום זה ולאפשר לגופים נוספים להפעיל את הפנימיות, כך שמספר הפנימיות יגדל ומספר הילדים בכל פנימייה יקטן. נוסף על כך, בעמותה ציינו כי יש צורך במענה מותאם למגוון האוכלוסיות בתוך החברה הערבית, קרי יש להקים פנימיות ייעודיות בעבור האוכלוסייה הדרוזית, האוכלוסייה המוסלמית והאוכלוסייה הבודואית.³⁸

2.4 פיקוח משרד הרווחה על הפנימיות באחריות האגף החוץ-ביתי

כאמור, מסגרות חוץ-ביתיות באחריות האגף החוץ-ביתי מופעלות על ידי חברות או עמותות ציבוריות הנתונות לפיקוח משרד הרווחה. לפי תקנון עבודה סוציאלית (להלן: תע"ס), **לכל מסגרת חוץ-ביתית יש למנות מפקח מטעם משרד הרווחה.** תפקידי המפקח, כפי שנקבעו בתע"ס, הם: וידוא קיום הנהלים להפעלת המעון בהתאם לתיק הנהלים של משרד הרווחה; אכיפת חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 במוסדות המחויבים ברישוי; העברת מדיניות המשרד להנהלת המסגרת ומעקב אחרי ביצועה. נוסף על כך, פיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות כולל מעקב אחרי החניכים במסגרת לשם להבטחת שלומם הגופני והנפשי ולשם הבטחת התפתחות תקינה; פיקוח בקרה וייעוץ לשם שמירת רמת תפקוד נאותה של המעון,

³⁴ ש.ם.

³⁵ רונית צור, ראש תחום דיור חוץ-ביתי, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 2 בדצמבר 2021.

³⁶ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 25 באוקטובר 2021.

³⁷ פתחי אבו יונס, יו"ר פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2021.

³⁸ ש.ם.

לפי משרד הרווחה, המענים לחברה הערבית בתחום הפנימיות – מספקים. מנגד, פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים באוכלוסייה הערבית מסר כי יש מחסור בפנימיות בחברה הערבית

בתע"ס נקבעו שלוש רמות פיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות, שבאות לידי ביטוי, בין השאר, בתדירות ביקורי מפקח

לדוגמה בקרה על התנאים הפיזיים במסגרת, בקרה תקציבית, בקרה על היקף כוח אדם המועסק במסגרת ועל איכותו; פיתוח מענים לצרכים מיוחדים של המסגרת; פיתוח מסגרות חדשות וליווי.³⁹

בתע"ס נקבעו **שלוש רמות פיקוח על מסגרות חוץ-ביתיות**: הפיקוח האינטנסיבי (12-16 ביקורי מפקח בשנה) המיועד למעונות שיקומיים, טיפוליים ופוסט-אשפוזיים, שבהם 60% או יותר מהחניכים הופנו למסגרת על ידי מחלקות לשירותים חברתיים; פיקוח אינטנסיבי למחצה (5-6 ביקורים בשנה) המיועד למסגרות שבהן מספר החניכים הוא 50 ומעלה, ופחות מ-60% מהם הופנו על ידי מחלקות לשירותים חברתיים; פיקוח בלתי-אינטנסיבי (שלוש ביקורות בשנה) הנעשה במסגרות עם מעט חניכים, שהופנו על ידי המחלקות לשירותים חברתיים.⁴⁰

בתשובה על שאלתנו מהי תדירות הפיקוח על הפנימיות שבאחריות המשרד מסר לנו משרד הרווחה באוקטובר 2021 כי לפי הנוהל תדירות הפיקוח היא אחת לשלושה חודשים, כלומר ארבעה ביקורים בשנה, והיא משתנה בשל אירועי חירום או לצורך ועדות בדיקה המחייבות עצירת פיקוח וחילופי מפקחים.⁴¹ **מתשובה זו עלה כי על פי הנוהל בכל הפנימיות רמת הפיקוח היא פיקוח בלתי אינטנסיבי ללא הבחנה בין הפנימיות**, וזאת בניגוד לכתוב בתע"ס. מרכז המחקר והמידע של הכנסת שאל את משרד הרווחה באיזה נוהל מעוגנת תדירות זו, אך לא קיבל לכך מענה. לאחר פרסום המסמך, בינואר 2022 מסר משרד הרווחה כי בתשובה שמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת באוקטובר 2021 נפלה טעות וכי "תדירות הפיקוח – על פי הנוהל – אחת ל-3 שבועות".⁴² **מתשובה זו עלה כי בכל הפנימיות רמת הפיקוח היא פיקוח אינטנסיבי ללא הבחנה בין הפנימיות**, בניגוד לכתוב בתע"ס. גם במקרה זה לא נמסר לנו באיזה נוהל מעוגנת תדירות זו.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הרווחה בבקשה לקבל נתונים על מספר הביקורות שערך האגף החוץ-ביתי בכל אחת מהשנים 2018-2021 ומידע על הליקויים העיקריים שהתגלו בביקורות אלה. משרד הרווחה נמסר כי "**מאחר ומערכת הנתב [מערכת הפיקוח הממוחשבת] החלה לעבוד רק אחרי 2019, איסוף הנתונים מהמחוזות לוקח זמן רב יותר, ועל כן יושלמו בהמשך**".⁴³ עד לסיום כתיבת מסמך זה הנתונים לא נמסרו.

תחילה נמסר מהמשרד כי תדירות הפיקוח בפנימיות שבאחריות היא אחת לשלושה חודשים, כלומר פיקוח בלתי אינטנסיבי, אולם מאחר יותר, נמסר כי מדובר בטעות והתדירות היא אחת לשלושה שבועות, כלומר, פיקוח אינטנסיבי

עד לסיום כתיבת מסמך זה משרד הרווחה לא מסר נתונים על מספר הביקורות שערך בכל אחת מהשנים 2018-2021. לפי המשרד, הסיבה לכך היא העובדה שאיסוף המידע מהמחוזות אורך זמן רב

³⁹ משרד הרווחה והביטחון החברתי, תקנון עבודה סוציאלית, [הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות, לטיפול בהם לפיקוח עליהם](#), 25 באוגוסט 2004.

⁴⁰ משרד הרווחה והביטחון החברתי, תקנון עבודה סוציאלית, [הנהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות, לטיפול בהם לפיקוח עליהם](#), 25 באוגוסט 2004.

⁴¹ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

⁴² דו כהן, מרכז (קשר עם הממשלה והכנסת), אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 24 בינואר 2022.

⁴³ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

בתשובה על בקשתנו לקבל מידע על מספר התלונות שהוגשו בנושא אלימות או הטרדה מינית בפנימיות בחברה הערבית בכל אחת מהשנים 2018–2021, ובכלל זה על מספר התלונות שנחקרו ועל הסנקציות שננקטו, נמסר מהמשרד כי כל האירועים החריגים המתרחשים בפנימיות, ובכלל זה מקרי אלימות ופגיעות מיניות, מדווחים לפיקוח, למטה ולגורמים הרלוונטיים.

לפי המשרד, יש מעקב רציף אחרי האירועים והפקת לקחים בעקבות כל אירוע. עם זאת, מהמשרד נמסר כי **כיום אין ברשות המשרד מערכת ממוחשבת המאפשרת איסוף מידע שיטתי והפקת נתונים על אירועים חריגים המתרחשים בתחומי חיים שונים בפנימיות, וכי בימים אלה המשרד פועל להטמעת הנהלים במערכות מיחשוב.**⁴⁴ יש לציין כי מהמשרד נמסר כי בפנימיות בחברה הערבית יש יותר מקרים שבהם יש כי נעשה שימוש בכוח מצד הצוות כלפי החניכים, כאמצעי התמודדות לפתרון בעיות,⁴⁵ אולם, כאמור לעיל, אין בידי נתונים בנושא זה.

2.5 קשיי האגף החוץ-ביתי בתחום השמות חוץ-ביתיות בחברה הערבית⁴⁶

על פי משרד הרווחה, הילדים המושמם בפנימיות בחברה הערבית נמצאים במצבי סיכון קיצוניים, שמגיעים למצבי סכנת חיים – מבני משפחה או מגורמים אחרים בקהילה. מן המשרד נמסר כי לילדים אלה יש מאפיינים ייחודיים, ולכן בשנת 2022 עתיד לקום צוות עבודה בתוך האגף החוץ-ביתי, שיעסוק בבעיות בהשמה חוץ-ביתית בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות, בדגש על החברה הערבית. הצוות יעסוק, בין השאר, באיסוף מידע, באפיון הבעיות ובפיתוח מענים ייחודיים לפי הצורך.⁴⁷

המשרד פירט בפנינו את האתגרים העומדים בפניו בהשמת ילדים מהחברה הערבית במסגרות חוץ-ביתיות, שחלקם נובעים לדבריו מהמאפיינים התרבותיים של חברה זו. לדוגמה, במשרד הרווחה מצביעים על קושי בהוצאת ילדים מהבית, בשל החשיבות העליונה שיש בחברה הערבית לקיום מסגרת משפחתית. עקב כך, לעיתים ילדים הזקוקים להוצאה מהבית מגיעים לפנימייה בגיל מאוחר (17 ומעלה), כאשר סיכויי השיקום שלהם נמוכים יותר. נוסף על כך, מהמשרד נמסר כי הורים המתגוררים במזרח ירושלים נוטים לשלוח את ילדיהם לפנימיות השוכנות במחוז הצפון, והדבר מקשה על שמירת קשר רציף בין הילדים לבין משפחות שלהם.

נוכח מאפיינים אלה עמותת פורום מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית סבורה כי יש לייעד את התקציבים המיועדים להשמת הילדים בפנימייה לטובת שירותי

⁴⁴ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 27 באוקטובר 2021.

⁴⁵ רקפת בן גיא, מנהלת אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 26 באוקטובר 2021.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ רונית צור, ראש תחום דיור חוץ-ביתי, אגף חוץ-ביתי והשמות מיוחדות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 2 בדצמבר 2021.

טיפול בילדים בקהילה, בהתאם למדיניות המשרד שעיקרה "עם הפנים לקהילה". עם זאת, לפי הפורום, המשרד מאפשר להמיר רק עד 40% מתקציב ההשמה במסגרות החוץ-ביתיות לתקציב טיפול בקהילה, בעוד יתר התקציב מוחזר בסוף השנה למשרד לטובת היישובים החזקים. מהפורום נמסר כי הוא דורש שתקציב ההשמות שלא נוצל יופנה במלואו לטובת פיתוח שירותים לילדים בסיכון בקהילה.⁴⁸

קושי נוסף הוא מחסור מתמיד במשפחות אומנה בחברה הערבית, שמקשה על השמה חוץ-ביתית של ילדים ערבים בני 0-8. לדברי משרד הרווחה, אגף חוץ-ביתי פועל ליצירת מענה לאוכלוסייה זו, ולשם כך בימים אלה עתיד להתפרסם מכרז להפעלת מסגרת חדשה עבור 24 ילדים בני 0-8.

יש קושי בגיוס כוח אדם הדובר את השפה הערבית לעבודה בפנימיות

סוגיה נוספת היא קשיים בגיוס כוח אדם חדש לפנימיות בחברה הערבית ובהכשרות כוח האדם הקיים. ממשרד הרווחה נמסר כי יש קושי בגיוס כוח אדם הדובר את השפה הערבית, בעיקר פסיכיאטרים, ולעתים גם פסיכולוגים ועובדים סוציאליים. אשר להכשרות, מהמשרד נמסר כי הוא מפעיל קבוצות הדרכה למדריכים ואנשי חינוך לצורך הכשרה והטמעת כלים טיפוליים חדשניים ושינוי תפיסות חינוכיות וטיפוליות, וכן מקיים הכשרות ייחודיות בשפה הערבית לצוותים שאינם דוברים עברית. המשרד התייחס לקושי נוסף הנובע מהמחסום השפתי, הבא לידי ביטוי לדבריו בהטמעת מערכות מיחשוב בשפה הערבית.

3. מסגרות חוץ-ביתיות באחריות רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער מופקדת על מעונות חוץ-ביתיים המיועדים לטיפול סמכותי-כופה בבני נוער בגילים 12-18 במצבי סיכון, סטייה חברתית ועבריינות

לצד הפנימיות שבאחריות האגף החוץ-ביתי ישנן גם מסגרות חוץ-ביתיות באחריות רשות חסות הנוער במשרד. רשות חסות הנוער במשרד הרווחה ממונה על מסגרות חוץ-ביתיות המיועדות לטיפול סמכותי-כופה בבני נוער בני 12-18 במצבי סיכון, סטייה חברתית ועבריינות הנמצאים בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי לאחר שכל ניסיונות הטיפול בהם כשלו.⁴⁹ הפנייה להשמה במסגרות חסות הנוער נעשית על ידי עובד סוציאלי לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות או על ידי קצין מבחן לנוער או עובד סוציאלי בכיר למעצרים בשירות מבחן לנוער. כל ההפניות למסגרות חסות הנוער מגובות על ידי צו בית משפט לנוער.⁵⁰

כיום הרשות מפעילה ברחבי הארץ 56 מסגרות חוץ-ביתיות, ובהם מעונות ממשלתיים המופעלים ישירות על ידי משרד הרווחה ומסגרות נוספות המופעלות על ידי ספקים חיצוניים בפיקוח המשרד, כגון: פנימיות, הוסטלים, קהילות טיפוליות, מסגרות לחלופת מעצר וקורות

⁴⁸ פתחי אבו יונס, יו"ר פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, שיחה, 1 בדצמבר 2021.

⁴⁹ משרד הרווחה והביטחון החברתי, [רשות חסות הנוער](#), 8 ביוני 2021; משרד הרווחה והביטחון החברתי, [האוכלוסייה שבטיפול רשות חסות הנוער](#), סקירת העשור: סקירת השירותים החברתיים לשנים 2018-2009, 14 ביולי 2019.

⁵⁰ משרד הרווחה והביטחון החברתי, [רשות חסות הנוער](#), 8 ביוני 2021.

בישראל יש כיום 48 מסגרות חסות הנוער, שלפי משרד הרווחה, נכללות בקטגוריה של מסגרות חוץ-ביתיות בתנאי פנימייה מלאה לטווח הארוך

גג.⁵¹ במסמך זה נציג את 48 מסגרות חסות הנוער העונות להגדרה מסגרת חוץ-ביתית בתנאי פנימייה מלאה לטווח הארוך, והן: מעונות ממשלתיים, הוסטלים, פנימיות, מסגרות לחלופת מעצר וקהילות טיפוליות.⁵² לא נתמקד בשמונה מסגרות מסוג קורת גג, שהן מסגרת זמנית לטווח הקצר. עם זאת, נציין כי אין כיום מסגרת מסוג קורת גג אינה בחברה הערבית. ראשית, נגדיר את 48 מסגרות חסות הנוער שנכללות בקטגוריה מסגרת חוץ-ביתית בתנאי פנימייה מלאה:⁵³

- **מעון ממשלתי**, המופעל על ידי משרד הרווחה, ויכול לפעול כמרחב מגן (פנימייה נעולה) או כמרחב קידום (פנימייה סגורה) או כשני המרחבים. מרחב מגן מיועד לבני נוער המאופיינים בהיעדר מוטיבציה לטיפול, שרויים במשבר קשה, נמצאים במצב של סיכון מוגבר וסכנה מיידית וזקוקים לתקופת רגיעה והתארגנות. מרחב קידום, הפועל כפנימייה מקיפה, מיועד לבני נוער בעלי יכולת לקיים שיח מקדם ומצמיח עם הצוות במעון, והנדרשים לתהליכי שינוי והתפתחות שיטתיים ומתוכננים.⁵⁴ **בישראל פועלים תשעה מעונות ממשלתיים, שמהם מעון אחד פועל כמרחב קידום ומעון אחד כמרחב מגן, וביתר המעונות מופעלים הן מרחב מגן והן מרחב קידום.**⁵⁵
- **הוסטל** הוא מעון בקהילה המופעל באמצעות מפעיל חיצוני בפיקוח משרד הרווחה. יש שני סוגי הוסטלים: הוסטל כוללני, שבמסגרתו בני הנוער מקבלים את רוב התשומות הלימודיות והטיפוליות; והוסטל פתוח, שבני הנוער המשולבים בו משובצים בבתי ספר, בפעילויות פנאי ובמסגרות לתעסוקה ולהתנדבות בקהילה. לפי נתוני משרד הרווחה, **כיום יש בישראל 22 הוסטלים.**⁵⁶

⁵¹ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021; משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף, מ-3 בדצמבר 2020.

⁵² איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 15 בנובמבר 2021.

⁵³ משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף מ-3 בדצמבר 2020.

שם.⁵⁴

⁵⁵ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021 ושיחת טלפון, 15 בנובמבר 2021.

⁵⁶ משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף מ-3 בדצמבר 2020; איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

- **פנימייה** היא מסגרת הפועלת כמרחב קידום ומופעלת באמצעות מפעיל חיצוני. **כיום יש בישראל 14 מסגרות מסוג זה.**⁵⁷
- **קהילה טיפולית מיועדת** לטיפול בבני הנוער המתמודדים עם בעיית התמכרויות. מסגרת זו פועלת בתנאי הפנימייה לליווי בני הנוער מהמעבר מהמוסדות לגמילה פיזית (אשפוזיות) ועד סיום הליכי הגמילה הרגשים והנפשית. משך הטיפול בקהילה טיפולית הוא כשנה וחצי. לפי נתוני משרד הרווחה, **בישראל יש שתי קהילות טיפוליות לטיפול בבני נוער:** האחת מיועדת ליהודים (כולל יהודים דתיים) וממוקמת במחוז ירושלים, והשנייה מיועדת לכלל האוכלוסייה ושוכנת במחוז הצפון.⁵⁸
- **חלופת מעצר** היא מעון סגור המשמש כחלופת מעצר לבני נוער שהופנו על ידי בית משפט לנוער לחלופת מעצר, והבית או הקהילה אינם יכולים לשמש להם חלופה כזו. לפי משרד הרווחה, **בישראל יש מסגרת חלופת מעצר אחת.**⁵⁹

3.1 מספר מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה בחברה הערבית

לפי רשות חסות הנוער, מתוך 48 מסגרות בתנאי פנימייה מלאה שבאחריותה, שש פועלות בחברה הערבית (13%):⁶⁰

לוח 5: מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה בחברה הערבית, לפי סוג מסגרת, מחוז ואוכלוסיית יעד⁶¹

שם המסגרת	יישוב	מחוז	סוג המסגרת	אוכלוסיית יעד
אחוה	עכו	הצפון	מעון ממשלתי	נערים
נוף הרים	כפר ירכא	הצפון	מעון ממשלתי	נערים
אלבוסטאן	כפר ג'ולס	הצפון	מעון ממשלתי	נערות
אלפאנר	טמרה	הצפון	הוסטל	נערים
אלראד	ירושלים	ירושלים	הוסטל	נערים
אמאן	שפרעם	הצפון	הוסטל	נערות

מתוך 48 מסגרות בתנאי פנימייה מלאה שבאחריות חסות הנוער, שש פועלות בחברה הערבית (13%) – מחציתן מעונות ממשלתיים, ומחציתן הוסטלים

⁵⁷ משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף מ-3 בדצמבר 2020; איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁵⁸ משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף מ-3 בדצמבר 2020; איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁵⁹ משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף מ-3 בדצמבר 2020; איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁶⁰ שם, ושיחת טלפון, 15 בנובמבר 2021.

⁶¹ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

בחברה הערבית אין כיום מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה מסוג פנימיות, חלופות מעצר וקהילות טיפוליות

אפשר לראות כי משש מסגרות בתנאי פנימייה מלאה בחברה הערבית, מחצית הן מסוג מעון ממשלתי (שהם שליש מהמעונות הממשלתיים בישראל 33%), ומחצית הן הוסטלים (14% מההוסטלים בישראל). לפי רשות חסות הנוער, המעון הממשלתי אחוזה, המיועד לנערים, פועל כמרחב קידום (פנימייה סגורה); המעון הממשלתי נוף הרים, המיועד לנערים פועל כמרחב מגן (פנימייה נעולה). לעומת זאת, במעון הממשלתי אלבוטאן, המיועד לנערות, מופעלים הן מרחב מגן והן מרחב קידום.⁶² מהלוח אפשר ללמוד כי **בחברה הערבית אין כיום מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה מסוג פנימיות, חלופות מעצר וקהילות טיפוליות.**

כיום אין מסגרות של חסות הנוער בחברה הערבית במחוז הדרום, במחוז המרכז, במחוז תל אביב ובמחוז חיפה

מהלוח אפשר ללמוד גם כי משש המסגרות חמש שוכנות במחוז הצפון ואחת במחוז ירושלים.⁶³ כלומר, **במחוז חיפה, במחוז המרכז, במחוז תל אביב ובמחוז הדרום אין כיום מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה בחברה הערבית.** נציין כי בסך הכל מפעילה חסות הנוער במחוז תל אביב חמש פנימיות, במחוז חיפה שלוש פנימיות, במחוז המרכז שבע פנימיות, במחוז תל אביב חמש פנימיות ובמחוז הדרום שש פנימיות⁶⁴ – כאמור באף אחד מהמחוזות אין מסגרת חסות הנוער לחברה הערבית.

3.2 מספר המושמים במסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה

מנתוני המשרד אי-אפשר ללמוד על סך החוסים בפנימיות בחברה הערבית בשנים 2018-2021

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הרווחה בבקשה לקבל נתונים על מספר המושמים במסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה בשנים 2018-2021 בפילוח לסוג המסגרת ולקבוצת אוכלוסייה. **מן המשרד נמסרו לנו נתונים אלה, אך ללא פילוח לקבוצת אוכלוסייה. מהנתונים שנמסרו אפשר ללמוד כי בחודשים ינואר-אוקטובר 2021 היה מספר החוסים בכלל מסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה מלאה בישראל 1,632.**⁶⁵ להלן מוצגים הנתונים על מספר החוסים במסגרות אלה בשנים 2018-2020 ובינואר-אוקטובר 2021 לפי סוג המסגרת.

⁶² איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 15 בנובמבר 2021.

⁶³ משרד הרווחה והביטחון החברתי, [רשות חסות הנוער](#), 8 ביוני 2021; משרד הרווחה והביטחון החברתי, הוראת תקנון עבודה סוציאלית – תהליכי עבודה, [תהליכי השמה במסגרות חסות הנוער](#), בתוקף מ-3 בדצמבר 2020; איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁶⁴ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁶⁵ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 16 בנובמבר 2021.

לוח 6: מספר החוסים במסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה בשנים 2018–2021, לפי סוג מסגרת⁶⁶

שם המסגרת	2018	2019	2020	2021 (ינואר-אוקטובר)
מעונות ממשלתיים (מרחב מגן ומרחב קידום)	476	579	637	627
פנימיות קידומיות (מיקור חוץ)	370	354	456	452
הוסטלים (מיקור חוץ)	369	338	337	287
קהילות טיפוליות (מיקור חוץ)	196	182	232	192
חלופות מעצר (מיקור חוץ)	70	79	83	74
סך הכול	1,481	1,532	1,745	1,632

אפשר לראות כי בין השנים 2018–2020 חלה עלייה של 18% במספר החוסים במסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה. נציין כי בעשרת החודשים הראשונים של שנת 2021, כאמור לעיל, היה מספרם 1,632. אשר למספר החוסים בסוגים שונים של מסגרת, אפשר לראות כי בכל המסגרות, למעט בקהילה הטיפולית, היה מספר החוסים בשנת 2020 גדול יותר בהשוואה למספרם בשנת 2018: במעונות הממשלתיים הייתה עלייה של 33%, בפנימיות קידומיות – עלייה של 23%, בקהילות טיפוליות – עלייה של 18% ובחלופות מעצר – עלייה של 19%. לעומת זאת, בהוסטלים אפשר לראות ירידה של 9% במספר החוסים משנת 2018 לשנת 2020.

מהנתונים שנמסרו מהמשרד אי-אפשר ללמוד על מספר החוסים בפנימיות בחברה הערבית בשנים 2018–2021. מנתוני משרד הרווחה בנובמבר 2021, היו במסגרות חסות הנוער בחברה הערבית 112 מושמים.⁶⁷ 112 מושמים אלה הם כ-7% מכלל החוסים במסגרות חסות הנוער בתקופה שבין ינואר-אוקטובר 2021 (1,623).

3.3 מספר המקומות במסגרות חסות הנוער

בתשובה על בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסר משרד הרווחה נתונים על מספר המקומות במסגרות חסות הנוער ואת מספר החניכים המושמים במסגרות אלה כיום. מהנתונים עולה כי בשש מסגרות חסות הנוער בחברה הערבית יש 140 מקומות מאושרים, ומושמים בהם כיום 112 חוסים,⁶⁸ כלומר תפוסה של 80%.

בינואר-אוקטובר 2021 היו בכלל פנימיות חסות הנוער 1,632 חוסים. עם זאת, מהנתונים שנמסרו מהמשרד אי-אפשר ללמוד על סך החוסים בפנימיות בחברה הערבית בתקופה זו

מנתוני המשרד אפשר ללמוד כי בנובמבר 2021 מושמים במסגרות חסות הנוער בחברה הערבית 112 חוסים, שהם כ-7% מכלל החוסים בפנימיות חסות הנוער בחודשים ינואר-אוקטובר 2021

בפנימיות בחברה הערבית יש 140 מקומות, ובפועל מושמים בהם 112 חוסים. כלומר, שיעור תפוסה של 80%

⁶⁶ שם.

⁶⁷ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁶⁸ שם.

לוח 7: מספר המקומות במסגרות חסות הנוער בתנאי פנימייה בחברה הערבית ומספר המושמים בהם, לפי נתוני נובמבר 2021⁶⁹

שם מסגרת	יישוב	סוג המסגרת	אוכלוסיית יעד	מספר מקומות	מספר המושמים	שיעור התפוסה
אלבוסטאן	כפר ג'ולס	מעון ממשלתי	נערות	24	21	88%
נוף הרים	כפר ירכא	מעון ממשלתי	נערים	24	23	96%
אחוזה	עכו	מעון ממשלתי	נערים	36	36	100%
אלפאנר	טמרה	הוסטל	נערים	16	14	88%
אלראד	ירושלים	הוסטל	נערים	16	7	44%
אמאן	שפרעם	הוסטל	נערות	24	11	46%
סך הכול				140	112	80%

בחברה הערבית שיעור התפוסה במסגרות מסוג מעון ממשלתי היה גבוה מאוד (95% לעומת 88% באוכלוסייה הכללית), לעומת שיעור התפוסה בהוסטלים, שהוא נמוך יותר (57% לעומת 60% באוכלוסייה הכללית)

יש הבדלים בשיעורי התפוסה בין המסגרות: במעון ממשלתי לנערים בעכו, שפועל כפנימייה סגורה, כל המקומות תפוסים, ולעומת זאת בהוסטלים בירושלים ובשפרעם פחות ממחצית המקומות תפוסים (44%–46%). נוסף על כך, בחברה הערבית שיעור התפוסה במסגרות מסוג מעון ממשלתי היה גבוה מאוד (95% לעומת 88% באוכלוסייה הכללית), בהשוואה לשיעור התפוסה בהוסטלים, שהוא נמוך יותר (57% לעומת 60% באוכלוסייה הכללית).

3.4 פיקוח רשות חסות הנוער על המסגרות שבאחריותה

תדירות הפיקוח במסגרות חסות הנוער נקבעת בהתאם להנחיית מטה חסות הנוער ולפי הנחיית מחוז. יש הבחנה בין המעונות הממשלתיים לבין המסגרות המופעלות במיקור חוץ

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש ממשרד הרווחה מידע על תדירות הפיקוח במסגרות חסות הנוער. מהמשרד נמסר כי בעקבות השינוי הארגוני שנעשה במשרד הרווחה, הפיקוח על מסגרות חסות הנוער הועבר ממטה המשרד למחוזות,⁷⁰ וכי יש הבחנה בין המעונות הממשלתיים לבין שאר המסגרות המופעלות באמצעות מיקור חוץ.

מן המשרד נמסר כי הפיקוח על תשעת המעונות הממשלתיים נעשה על ידי מפקחות השמה מחוזיות, הכפופות לממונים מחוזיים תקן חוץ-ביתי במחוזות. מהמשרד נמסר כי בכל אחד מארבעת מחוזות המשרד יש כיום מפקחת השמה,⁷¹ כלומר יש ארבע מפקחות השמה. הפיקוח על מסגרות חסות הנוער המופעלות באמצעות מיקור חוץ נעשה על ידי מפקחים מחוזיים, שגם הם כפופים לממונים מחוזיים תקן חוץ-ביתי. המשרד לא ציין מהו מספר המפקחים.⁷²

⁶⁹ שם.

⁷⁰ הודיה כהן, מנהלת תכנון יישום ומדיניות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2021.

⁷¹ דוד אוחיין, מנהל תחום (פ"א) אבחון והשמות בחסות הנוער, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2021.

⁷² שם

אשר לתדירות הפיקוח במסגרות חסות הנוער, מן המשרד נמסר כי היא **נקבעת בהתאם להנחיית מטה חסות הנוער ולפי הנחיית מחוז**.⁷³ גם במקרה זה יש הבחנה בין מעונות ממשלתיים לשאר מסגרות חסות הנוער. אשר למעונות הממשלתיים, מן המשרד נמסר כי לפי הנחיית ממונה חסות הנוער, תדירות הפיקוח בהם לא תפחת מאחת לשלושה שבועות. עם זאת, המשרד ציין כי יש מעונות ממשלתיים שבהם תדירות הפיקוח גבוהה מזו שקבע הממונה, בהתאם לצורכי המעון, בעקבות אירועים חריגים ועוד.⁷⁴ נזכיר כי יש ארבעה מפקחים על תשעה מעונות ממשלתיים.

אשר ליתר מסגרות חסות הנוער המופעלים במיקור חוץ, תדירות הפיקוח בהן נקבעת כיום בהתאם לתעדוף שנעשה על ידי ממונה מחוזי ובאישור הנהלת מחוז. מן המשרד נמסר כי תעדוף המסגרות לעניין זה נעשה על פי סוג המסגרת, גודלה ותפקודה.⁷⁵ מתשובתו **אי-אפשר ללמוד על תדירות הפיקוח במסגרות חסות הנוער המופעלות במיקור חוץ וכן אין בידנו מידע על מספר המפקחים האמונים על פיקוח זה**. מן המשרד נמסר עוד כי כיום עובדים במשרד על מפתח לתדירות הפיקוח במסגרות המופעלות באמצעות מיקור חוץ וטייטה ראשונה של תמהיל עיסוק המפקח במסגרות חוץ-ביתיות במינהל תקון תפורסם בינואר 2022. מהמשרד נמסר כי במהלך 2022 ייעשו התאמות ועבודת העמקה נוספת, ובסוף 2022 יפורסם המסמך הסופי להטמעה בעבודת הפיקוח.⁷⁶

מן המשרד נמסר כי **רוב המפקחים על מסגרות חסות הנוער המופעלים במיקור חוץ עומדים בתדירות שנקבעה, למעט במחוז ירושלים, שבו יש מחסור בתקינה למפקחים מחוזיים (מפקחי תקון חוץ-ביתיים) המופקדים, בין השאר, על פיקוח על המסגרות החוץ-ביתיות המופעלות במיקור חוץ**. מן המשרד נמסר כי בשל המחסור על המפקחים במחוז מוטל עומס רב. עם זאת, במשרד ציינו כי במחוז ירושלים ניתנים מענים במשברים או במקרים הדורשים את התערבות הפיקוח, אך לא פורט אילו.⁷⁷

בקרות פתע אמורות להתקיים פעמיים בשנה בכל מסגרות חסות הנוער. לפי המשרד, הטמעת תדירות זו החלה בשנת 2021 במחוז תל אביב והמרכז

לצד ביקורי פיקוח שוטפים, נערכות גם **בקרות פתע, האמורות להתקיים פעמיים בשנה בכל אחד ממסגרות חסות הנוער**.⁷⁸ המשרד ציין את התחומים הנבדקים בביקורי פתע במעונות חסות הנוער, והם: תיקי החוסים, מצבו הפיזי של המעון, נוכחות צוות וחוסים, תקינות כוח אדם, עמידה בתנאי מכרז, מילוי נהלי החסות.⁷⁹ נוסף על אלה, יש ביקורי פיקוח ובקרות פתע של

⁷³ הודיה כהן, מנהלת תכנון יישום ומדיניות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2021.

⁷⁴ שם.

⁷⁵ שם.

⁷⁶ הודיה כהן, מנהלת תכנון יישום ומדיניות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2021.

⁷⁷ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁷⁸ הודיה כהן, מנהלת תכנון יישום ומדיניות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2021.

⁷⁹ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

מטה חסות הנוער ושל הנהלת המשרד.⁸⁰ לפי המשרד, בשנת 2021 החלה הטמעת תדירות זו במחוז תל אביב והמרכז.⁸¹

**במחוז חיפה והצפון
ובמחוז תל-אביב
והמרכז לא התקיימו
ביקורי פתע בשנים
2019–2020**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הרווחה בבקשה לקבל נתונים על מספר הביקורות שנערכו בכל אחת ממסגרות חסות הנוער בשנים 2018–2021, ובכלל מספר ביקורות הפתע, התחומים שנבדקו בכל ביקורת ומידע על הליקויים העיקריים שנמצאו בביקורות אלה. משרד הרווחה העביר לידנו נתונים על ביקורי הפתע במסגרות אלה, אולם לא ברור אם מדובר בכלל הביקורות, לדוגמה ביקורות שאינן פתע.

לוח 8: ביקורי פתע במסגרות חסות הנוער בשנים 2019–2021, לפי מחוז משרד הרווחה⁸²

מחוז	2019	2020	2021 (הנתונים נמסרו בנובמבר 2021)
חיפה והצפון	לא התקיימו	לא התקיימו	מן המשרד נמסר כי יתקיימו עד סוף שנה בכל המסגרות
תל-אביב ומרכז	לא התקיימו	לא התקיימו	התקיימו בחלק מהמסגרות
ירושלים	לא התקיימו	ביקורים ספורים, לא צוין מספרם	ב-16 מסגרות, אחת מהן הוסטל לאוכלוסייה הערבית
הדרום	התקיימו ביקורים, לא צוין מספרם	התקיימו ביקורים, לא צוין מספרם	התקיימו ביקורים, לא צוין מספרם

מתשובת המשרד נראה כי **בשנים 2019–2020 במחוז חיפה והצפון ובמחוז תל אביב והמרכז לא התקיימו ביקורי פתע מסיבות שונות** – לא ידוע לנו מה הן הסיבות. **במחוזות ירושלים והדרום התקיימו ביקורים, אך לא צוין מספרם.**

לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסר משרד הרווחה מידע בדבר **תלונות שהתקבלו בנושא אלימות או הטרדה מינית** בפנימיות בחברה הערבית. מהנתונים אפשר ללמוד כי בשנים 2018–2021 התקבלו **תשע תלונות בנושא הטרדה או פגיעה מינית**,⁸³ שמהן חמש תלונות התקבלו מנערו, וארבע תלונות – מנערים. מתשע התלונות, ארבע תלונות הוגשו במשטרה. מארבעת המקרים שבהם הוגשה תלונה במשטרה, בשניים – התיקים נסגרו, במקרה אחד הנאשם מרצה תשע שנות מאסר בפועל ובמקרה הרביעי, לאחר בדיקת התלונה על ידי מפקחת המעון החליטה המתלוננת להגיש תלונה, אך לא ידוע לנו אם התלונה הוגשה בפועל. נוסף על תשע תלונות אלה, חמש נערו תלוננו על פגיעה במעון (לא ידוע באיזו

בשנים 2018–2021 התקבלו בפנימיות חסות הנוער בחברה הערבית תשע תלונות על הטרדה או פגיעה מינית, ובהן ארבע הוגשו למשטרה

נוסף על תשע תלונות על הטרדה או פגיעה מינית, חמש נערו תלוננו על פגיעה במעון (לא ידוע באיזו פגיעה מדובר), והדיווח על כך הועבר לעובדת סוציאלית לחוק הנוער

נוסף על כך, דווח על שישה מקרי אלימות בהוסטל לנערים, בשניים מהם הוגשה תלונה במשטרה, והיתר טופלו, לדברי המשרד, במסגרת אמצעי המשמעת שברשותה, והועבר דיווח לגורמים המפנים

⁸⁰ הודיה כהן, מנהלת תכנון יישום ומדיניות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2021.

⁸¹ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁸² שם.

⁸³ שלוש נערו דיווחו על הטרדה מינית טרם הגעתן למעון אמאן.

פגיעה מדובר), והדיווח על כך הועבר לעובדת סוציאלית לחוק הנוער. כאמור, לא ידוע לנו אם מדובר בפגיעה מינית או בפגיעה מסוג אחר, וכן לא נמסר כיצד טופלו תלונות אלה.⁸⁴

אשר לתלונות בנושא אלימות, לפי נתוני המשרד, היו שישה אירועי אלימות – כולם באותה מסגרת (אלראד). מתוך ששת המקרים, בשניים הוגשה תלונה במשטרה, והיתר טופלו, לפי המשרד, במסגרת באמצעי המשמעת שברשותה, והועבר דיווח לגורמים המפנים.⁸⁵

במסגרת הרחבת המענים לבני נוער ערבים הוחלט על פתיחת קבוצות נוספות בשני מעונות ממשלתיים בחברה הערבית ופתיחת קבוצה ייעודית לבני נוער ערבים במסגרת קהילות טיפוליות

מסגרות נוספות הנדרשות בחברה הערבית הן מסוג קורת גג ומסגרת לחלופת מעצר, שאינן מופעלות כיום בחברה הערבית

3.5 צרכים וקשיים בתחום ההשמה במעונות חסות הנוער בחברה הערבית⁸⁶

רשות חסות הנוער מסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת מידע על המענים הנדרשים בתחום מעונות חסות הנוער בחברה ערבית. לפי הרשות, בשל רשימות המתנה ובעקבות ניתוח מאפייני בני הנוער הערבים המופנים לרשות חסות הנוער, במשרד הרווחה הוחלט על הרחבת המענים לאוכלוסייה זו, ובהם פתיחת שתי קבוצות נעולות נוספות במעון אחווה בעכו, שכיום פועל בתפוסה מלאה, ופתיחת שתי קבוצות נוספות במעון אל-בוסטאן בכפר ג'ולס, שכיום שיעור התפוסה בו 88%.

נזכיר כי שיעור התפוסה בפנימיות חסות הנוער בחברה הערבית הוא 80%. נוסף על כך, מתשובת הרשות נראה כי במסגרת קהילה טיפולית עתידה להיפתח קבוצה בת 16 מקומות המיועדת לטיפול בבני נוער ערביים הסובלים מהתמכרויות, אך הוא לא ציין היכן.⁸⁷ מן המשרד נמסר כי בחברה הערבית אין כיום מענה מסוג זה. מסגרות נוספות הנדרשות בחברה הערבית הם מסוג קורת גג ומסגרת לחלופת מעצר – מסגרות שאינן פועלות כיום בחברה הערבית כלל.

מהרשות נמסר כי להיעדר תקציב לאורך השנים השלכות קריטיות על מעונות חסות הנוער, ובפרט על המעונות בחברה הערבית. לפי המשרד, היעדר התקציב מנע הרחבת מענים בתוך המעונות, שינוי תעריפים שלא שונו משנת 2015, הכנסת תוכניות וטיפולים חדשניים לחוסים, הכשרה, הדרכה והשתלמויות לצוותים. לא ידוע לנו באלו שנים מדובר.

נוסף על כך, לפי הרשות, נדרשים תקציבים גדולים לתוכניות טיפול שונות ולמענים אחרים, שבני הנוער המופנים למסגרות חסות הנוער זקוקים להם, בשל העובדה שהניסיונות הקודמים לטיפול בהם כשלו, ומסגרת חסות הנוער היא "התחנה האחרונה בה ניתנת להם הזדמנות ליצור שינוי בחייהם".

⁸⁴ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021.

⁸⁵ שם.

⁸⁶ שם.

⁸⁷ איילת כוכבי סמסליק, סגנית הממונה על המעונות, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מכתב, 10 בנובמבר 2021; דוד אוחיין, מנהל תחום (פ"א) אבחון והשמות בחסות הנוער, רשות חסות הנוער, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מסרון, 7 בדצמבר 2021.

הרשות הציגה מענים שלהם זקוקים בני הנוער המושמים במסגרות לחסות הנוער: מענים טיפוליים – טיפולים בטרומות מורכבות, טיפולים לפוגעים מינית, טיפולים משלימים; מענים חינוכיים – מורים פרטיים, השלמת השכלה; מענים תעסוקתיים – הכשרות מעשיות, לימודי קורסים או תעודה; הרחבת מענים לשעות הפנאי.

יש קושי בגיוס מדריכים חינוכיים ראויים למסגרות חסות הנוער סוגיה נוספת היא **כוח אדם**. לפי הרשות, עיקר הקושי הוא בגיוס מדריכים חינוכיים ראויים. מתשובת הרשות נראה כי קושי זה נובע מכמה מאפייני התפקיד: תפקיד המדריך החינוכי מתאים לאנשים צעירים; לא נדרשת הכשרה קודמת; העבודה כרוכה במשמרות לצד קשר אינטנסיבי עם בני הנוער ורמת שכר נמוכה מאוד. נוסף על כך, המשרד ציין כי יש קושי בגיוס כוח אדם איכותי ומיומן במקצועות נוספים. בתגובת המשרד צוין עוד נושא התקציבים המיועדים להכשרות הצוותים, הדרכות והשתלמויות.