



# דו"ח שנתי

נציבות פניות ילדים ונוער  
בהשמה חוץ ביתית



נובמבר 2021



נציבות  
פניות ילדים

מקום בו בטוח לדבר



## ילדים לומדים את מה שהם חווים/ דורות'י ל. נולט

- אם ילדים חיים עם ביקורת, הם לומדים לבקר.
  - אם ילדים חיים עם עוינות, הם לומדים להילחם.
  - אם ילדים חיים בפחד, הם לומדים להיות כנועים.
  - אם ילדים חיים ברחמים, הם לומדים לרחם על עצמם.
  - אם ילדים חיים בצל הגיחוך, הם לומדים להיות ביישנים.
  - אם ילדים חיים באווירה של קינאה, הם לומדים מהי קינאה.
  - אם ילדים חיים בצילה של הבושה, הם לומדים לחוש רגשות אשם.
  - אם ילדים חיים בסובלנות, הם לומדים לנהוג בסבלנות.
  - אם ילדים חיים בחברה מעודדת, הם לומדים לחוש ביטחון עצמי.
  - אם ילדים חיים לאורם של שבחים, הם לומדים להעריך.
  - אם ילדים חיים בסביבה שמעריכה אותם, הם לומדים לחבב את עצמם.
  - אם ילדים חיים בסביבה פתוחה ומקבלת, הם לומדים לשים לעצמם מטרות.
  - אם ילדים חיים בסביבה שמעודדת לחלוק דברים, הם לומדים להיות נדיבים.
  - אם ילדים חיים בצילה של הגינות וכנות, הם לומדים מהותם של אמת וצדק.
  - אם ילדים חיים בביטחה, הם לומדים להאמין בעצמם ובסובבים אותם.
  - אם ילדים חיים באווירה ידידותית, הם לומדים שהעולם הוא מקום נחמד לגור בו.
  - אם ילדים חיים בשלווה, הם לומדים מהי שלווה נפש.
- כיצד חיים ילדיכם?



## תוכן

---

|          |  |
|----------|--|
| 3.....   | פתח דבר  |
| 5.....   | פרק ראשון- עיקרי הדו"ח   |
| 9.....   | פרק שני- נתונים, ממצאים ודוגמאות   |
| 14.....  | דוגמאות לפניות בנושאים שונים   |
| 16.....  | פרק שלישי- סיכום והמלצות   |
| 16.....  | סוגיות כלליות באשר לילדים בהשמה חוץ ביתית                                  |
| 18.....  | סוגיות ומגמות שעלו בפניות של ילדים באומנה                                  |
| 19.....  | סוגיות ומגמות שעלו בבירור פניות ילדים בפנימיות של משרד הרווחה ומשרד החינוך |
| 22 ..... | פרק רביעי- פעילות הנציבות בשנת 2021  |
| 24 ..... | מבט קדימה ותודות   |



## פתח דבר

את שנת 2021 בחרה נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית להקדיש **לזכות ההשתתפות**.

בעבר נחשבו ילדים רכוש של הוריהם, במיוחד אביהם, ונמצאו תחת שליטה הורית מוחלטת. הילד היה חייב בציות מוחלט לאביו, והמדינה לא התערבה כלל במתרחש במסגרת המשפחה.

ההכרה בזכויות הילד התפתחה באופן הדרגתי. בשלבים הראשונים הוגבלו שעות העבודה המותרות לילדים, ומאוחר יותר החלו לקום בתי ספר ציבוריים, ונחקקה החובה לתת חינוך לילדים. עד למחצית המאה העשרים, ואף מאוחר יותר, הודגשו זכויות פסיביות של ילדים - זכותם של ילדים להגנה מפני פגיעה וניצול וזכותם לקבל טיפול וטיפוח, שיבטיחו את רווחתם ואת התפתחותם.

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינויים בתפיסת הילדות ובתפיסת מושג זכויות הילד. שינויים אלה מתיישבים עם הגדלת המודעות לזכויותיהן של קבוצות חלשות כגון נשים, שחורים ומיעוטים אתניים. ביטוי מרכזי לתפיסה החדשה בנושא זכויות הילד ניתן לראות באמנה לזכויות הילד. האמנה התקבלה על ידי האו"ם ב-1989, והיא נחתמה ואושררה על ידי רוב מכריע של המדינות בעולם (וישראל ביניהן).

נקודת המוצא של האמנה רואה בילד אדם אוטונומי הנושא זכויות וחובות, זאת בשונה מהעמדה הפטרנליסטית שהייתה מקובלת בעבר. באמנה צורפו לרשימת הזכויות שמהן נהנים ילדים גם הזכויות האזרחיות והפוליטיות (כגון חופש הביטוי, חופש המחשבה המצפון והדת וחופש ההתאגדות וההתקהלות), שלא הוכרו כזכויות ילדים בעבר. כך למעשה צורפה לזכויות ההגנה (protection) וההענקה (provision) של הילדים, ההכרה גם בזכות ההשתתפות (participation) שלהם. עיקרון היסוד העומד בבסיס זכות ההשתתפות גורס כי בנושאים הנוגעים לחיי הילד, יש לאפשר לילד לחוות את דעתו ויש לתת לרצונו משקל ראוי בעת קבלת ההחלטה בהתאם לגילו ולמידת בגרותו.

בעוד שבעבר, נתפסו ילדים כמושא שקיומו באחריות של מערכות המורכבות מהורים, אנשי מקצוע למיניהם ומהמדינה, הזכויות האקטיביות של ילדים מציב את הילדים כשותפים במערכת. הם הופכים הלכה ולמעשה משתתפים פעילים בעלי דעה, וכתוצאה מכך גם בעלי עוצמה.

התפיסה כי ילדים אינם רציונליים, ושחשיבתם היא קונקרטיית ולכן אין הם מסוגלים לקחת אחריות על מעשיהם, היא התפיסה שגורמת לחסימה ו/או הגבלות למתן זכויות לילדים.

דעות כמו, ה"ילדים - עדיין לא יודעים, עדיין לא מסוגלים להבין, עדיין לא אחראים", הם קולות שדוגלים בהגנה ופחות בזכויות.

**יאנוש קורצ'אק, מבקש להדגיש במשנתו את החשיבות שלא נתבלבל בין החובות שלנו כחברה כלפי ילדים - החובה להגנה, החובה לחינוך והחובה לבריאות, לבין זכויות הילדים - הזכות להשתתפות בקבלת החלטות והזכות להישמע.**

כבר בדו"ח הראשון של נציבות פניות ילדים ונוער בשנת 2018, ובדוח שלאחריו, הבאנו את הצורך להגברת שיתוף הילדים בחיי היום יום, באמצעות מועצת ילדים, שיתופם באופן פעיל בבניית התפריט, קיום שיחות חתרן של מנכ"ל עמותות או ארגונים המפעילים את המסגרות החוץ ביתיות.



בנוסף, הדגשנו את חשיבות השתתפותם של ילדים בקבלת החלטה על מידת התאמת בחירת אורח החיים שלהם לעומת של המסגרת.

השנה נחשפנו לניצני שינויים בתחום ההשתתפות.

החל פרויקט של אגף בכיר השמה חוץ ביתית של משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף עמותת ילדים בסיכוי להקמת מועצות ילדים בפנימיות.

במסגרת חשיפת הנציבות בפני ילדים ו/או בירור פניות נחשפנו למספר פנימיות בהם הילדים שיתפו על המקום הטוב בו הם נמצאים, תוך יכולת להצביע על כך ששומעים אותם ומקשיבים להם, הם חלק מקבלת ההחלטות ביום יום, או כמו שאמר אחד הילדים " **אתם אומרים, יש לכם כתובת. אנחנו אומרים, יש לנו בית**".

לצד השינויים המבורכים המתקיימים, השנה לצערנו נחשפנו במספר מקרים גם לתופעה הפוכה. ילדים המבקשים להשפיע על ההחלטות של חיי היום יום שלהם, פונים למנגנון לבירור תלונות **בפניות מוצדקות, אולם למרות זאת לא נעשה שינוי**.

עיקרון זכות ההשתתפות מחייב גם אותי כנציבה, ולכן יחד עם צוות הנציבות אנו נקים בשנת 2022, צוות ילדים מייעץ לנציבות.

כנציבה, אני ממשיכה להעביר את המסר כי יש לראות בנציבות מקור אור, המהווה זרקור עבור המסגרות החוץ ביתית, בשם אותם ילדים המתקשים להביא את תלונתם, קשייהם, או אי הסכמתם להחלטות שהתקבלו בעניינם באופן ישיר לאחראים. מטרתנו היא להביא את המבוגרים שבסביבת הילדים להקשבה פעילה יותר.

כפי שכתבה דורותי נולט " **אם ילדים חיים בסביבה פתוחה ומקבלת, הם לומדים לשים לעצמם מטרות**".

בברכה,

סימונה שטיינמץ - נציבה

נציבות תלונות ילדים בהשמה חוץ ביתית



## פרק ראשון- עיקרי הדו"ח

בשנת הפעילות הרביעית של נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית, התקבלו 265 פניות בעניינם של למעלה מ-500 ילדים, מתוכן 187 פניות ענו להגדרות החוק כמצויות תחת סמכות בירור הנציבות.

מכלל הפניות שהתבררו באמצעות הנציבות:

- 66% מהפניות נמצאו מוצדקות
- 23% מהפניות נמצאו סובייקטיביות
- 11% מהפניות לא העלו ממצאים לאישוש טענות הילדים או מי שפנה בעניינם.

### מתוך 187 הפניות שבירורן הינו בסמכות הנציבות:

- 88% הגיעו בעניינם של ילדים הנמצאים בפנימיות שבפיקוח משרד הרווחה
- 9% הגיעו בעניינם של ילדים הנמצאים בפנימיות שבפיקוח משרד החינוך
- 3% הגיעו מילדים הנמצאים במשפחות אומנה

גם בשנה זו ניתן לראות עלייה במספר הפניות הכולל ביחס לשנה שעברה, אולם אחוז הפניות המועט מילדים באומנה מעלה חשש אודות מידת המודעות שלהם לקיום הנציבות ולזכותם לפנות אליה.

### מאפייני הפונים:

- בשנה האחרונה 92% מהפניות הגיעו ישירות מהקטינים המצויים בהשמה חוץ ביתית והשאר מידידים של אותם קטינים.
- מרבית הילדים שפנו העדיפו לעשות זאת בשיחת טלפון (33%) או הודעת וואטסאפ, לרבות הודעות קוליות, הנוחות במיוחד לילדים צעירים או ילדים המתקשים להתנסח בכתב (43%).
- מקור ההיכרות העיקרי של הילדים הפונים אל הנציבות היה היכרות קודמת עימה, ישירות או דרך חברים (46%)
- רובן המכריע של הפניות התקבלו מילדים בגיל ההתבגרות בין הגילאים 14 ל-18 (84%)

### נושאי הפניות הנפוצות ביותר שנמצאו מוצדקות באחוזים גבוהים:

- ענישה באמצעות קיזוז דמי כיס- 65% מהפניות נמצאו מוצדקות
  - יחס פוגעני וקשיים עם אנשי צוות- 55% מהפניות נמצאו מוצדקות
  - ביגוד- 60% מהפניות נמצאו מוצדקות
  - מזון- 60% מהפניות נמצאו מוצדקות, ( פניות אלו נבדקו יחד עם יועצות התזונה)
  - קשיים בנגישות לטלפונים ניידים- 50% מהפניות נמצאו מוצדקות
  - נושאים אישיים - 45.5% מהפניות נמצאו מוצדקות
  - השעיה/ איום בהשעיה/ אי אישור להישארות בפנימייה- 25% נמצאו מוצדקות ו-25% נמצאו סובייקטיביות
- עקב בעיות בתיווך ההסבר.



## מתוך הפניות שהוגדרו תחת סמכות הבירור של הנציבות והבירור בעניין הסתיים, עלו מספר סוגיות אותן ממליצה הנציבות לקובעי המדיניות לבחון:

### סוגיות כלליות באשר לילדים בהשמה חוץ ביתית:

- **פערים ביידוע ומתן הסבר לילדים על זכותם לפנות לנציבות על פי חוק**- פערים באשר לקיום הנדרש בתקנות לחוק האומנה, לרבות- חלוקת כרטיסי יידוע על דרכי פנייה לנציבות, לילדים טרם היציאה להשמה חוץ ביתית ע"י העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים, מתן הסבר תקופתי על ידי העו"ס במסגרת/ בעמותת האומנה והצבת טלפון נגיש במסגרות שיאפשר לילדים לנהל שיחה באופן פרטי וללא אישור מדריך. במרבית המקרים, הבירור העלה כי היעדר ההקפדה על התקנות נבע מחוסר היכרות של צוותי הפנימיות/ עמותות האומנה את המוטל עליהם על פי חוק ועל כן תפקידם של מפקחי משרד הרווחה באשר לסוגיה זו חיוני ביותר.
- **"התלונה שלי נמצאה מוצדקת ומה עכשיו?"**- סוגיה מדאיגה במיוחד שבלטה ביתר שאת השנה נוגעת להתמהמהות ביישום שינויים בעקבות פניות שבירור הנציבות העלה כי הן מוצדקות. במספר מקרים היה היעדר התייחסות אל ממצאי הבירור שמצאו את הפנייה מוצדקת, זאת למרות שניתנו הוראות לתיקון הליקויים מצד פיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי. ילדים אשר פנו לנציבות ועודכנו כי לאחר תהליך הבדיקה פנייתם נמצאה מוצדקת, ממתינים ובצדק לשינוי מסוים שיחול. אי יישום שינויים לאחר שפנייתו של ילד/ה נמצאה מוצדקת פוגע ישירות באותם ילדים, בזכות ההשתתפות שהקנה להם המחוקק ובמידת האמון שהם רוכשים למערכת.
- **השגות באשר לקבלת טיפול תרופתי פסיכיאטרי**- בחלק מהמקרים שהגיעו לנציבות מילדים שהתנגדו לקבלת טיפול פסיכיאטרי בשל תופעות לוואי שחוו, עלה כי תוכנית הטיפול אמנם אושרה ע"י ההורים, אך לא נחשפה באופן מלא בפני הילדים וחלקם אף לא היו מודעים לכך שעברו אבחון שבעקבותיו הוחלט על מתן התרופה. הנציבות קוראת להגביר את שיתוף הילדים בתהליך קבלת ההחלטות באשר למתן הטיפול ולוודא שקולם נשמע, באופן שידגיש את זכות הילד על גופו ויסייע לו לקבל את ההכרעה גם אם תהיה בניגוד לרצונו.
- **עלייה במספר הפניות מילדים המתגוררים בבית ההורים ומדווחים על מצוקה**- פונים אשר פניותיהם אינן נמצאות בסמכות הבירור של הנציבות מופנים על ידינו לגורמים המתאימים ובמקרה שמדובר בילד אף נוודא שהקשר נוצר. ראוי לציין, בייחוד על רקע השלכותיה החברתיות והכלכליות של מגפת הקורונה, כי בשנת 2021 היה ניתן לראות עלייה משמעותית במספר הפניות של ילדים המתגוררים בבית הוריהם והביעו מצוקה או רצון לצאת להשמה חוץ ביתית (מ11 פניות בשנת 2020 ל25 פניות בשנת 2021).

### סוגיות שעלו בפניות של ילדים באומנה:

- **מספר פניות מועט**- גם בשנה הרביעית לפעילות הנציבות, מספר הפניות הנמוך מילדי אומנה ביחס לחלקם באוכלוסייה, מעלה חשש אודות מידת המודעות לנציבות בקרבם. הקשיים האובייקטיביים העומדים בפני ילדים באומנה בפנייה לנציבות רבים יותר מאשר ילדים המושמים בפנימיות ולכן חיוני לוודא כי הם מודעים לקיום הנציבות ויש בידם את האמצעים לפנות אליה במידת הצורך.
- **עיכוב קבלת החזרי הוצאות רפואיות**- פנייה שהגיעה לנציבות חשפה זמן המתנה חריג (כשנה וחצי) לקבלת החזר בסכום של אלפי שקלים עבור טיפולים רפואיים לילדה המצויה באומנה. עיכוב החזר פגע ביכולתה של המשפחה האומנת לממן באותה העת הוצאות נוספות עבור הילדה שאינן מכוסות בסל



התקציבי שמקנה משרד הרווחה ועל כן פגע ישירות גם בילדה עצמה. העיכוב נבע מכך שתפקיד הממונה על הטיפול בהחזרים במשרד הרווחה לא אויש במשך זמן רב ועל אף מאמציה הרבים של מפקחת האומנה הארצית, תהליך החזר הכספים עודנו מסורבל ומחייב את המשפחות האומנות להשלים מכיסן עלויות משמעותיות עד לקבלת החזר.

### סוגיות שעלו בפניות של ילדים בפנימיות של משרד הרווחה ומשרד החינוך:

#### איום בהשעיה מהפנימייה/ סירוב הפנימייה לבקשת ילדים לשוב לפני תום החופשה בבית המשפחה/

**סירוב לתת לילדים להישאר בפנימייה בסופ"ש בנסיבות מיוחדות-** הפנימיות אינן מהוות רק מסגרת חינוכית וטיפולית, אלא בית חלופי. בפניות שהגיעו על רקע השעיות או לחילופין סירוב לבקשה להישאר בפנימייה, הביעו הילדים את עלבונם מתחושת הדחייה מהמקום אשר אמור להוות עבורם בית. על אף ההנחיה שהוציא משרד הרווחה האוסרת על השעיות, בפועל השימוש ב"איום בהשעיה" עדיין מתרחש. הנציבות קוראת לוודא כי השעיות אינן נמנות על ארגז כלי ה"תגובות" להתנהגות בלתי תקינה של ילדים. כמו כן, המלצתנו היא לגלות גמישות רבה יותר והבנה באשר לבקשות מיוחדות של ילדים לשוב לפני תום סוף שבוע או חופשת חג בבית המשפחה או להישאר בפנימייה במהלך סוף השבוע, כל זאת כמובן תוך איזון עם הערך החשוב של שמירת הקשר עם המשפחה, במידה וקשר זה אינו גורם פגיע אצל הילדים.

**פרטיות השימוש בטלפון האישי-** סוגיית הפרטיות בפנימייה היא נושא רגיש וכאוב עבור ילדים רבים, שעולה לא פעם בפניות לנציבות, כאשר מורכבותה נובעת מהמתח בין הצורך להגן ולשמור על הילדים לבין רצונם וזכותם לפרטיות. זוויית שבלטה במיוחד השנה בהקשר זה, היא פרטיות השימוש בטלפון האישי. כיום אין נוהל רשמי בנושא וכל פנימייה מגבשת בעצמה את כללי השימוש- החל ממניעת שימוש מוחלט, דרך כללים שונים כגון הפקדת הטלפונים בלילה, חיוב התקנת תוכנה לסינון אתרים, שימוש במכשיר כשר בלבד ועוד. על זאת נוספים מקרים בהם אנשי צוות קוראים התכתבויות של ילדים בטלפון האישי שלהם גם ללא אינדיקציה למצב סיכון. מלבד מקרים בהם ישנו חשש למוגנות הילד, יש לכבד את זכותו לפרטיות.

**מזון-** השנה, סוגיית המזון שוב חזרה ועלתה בפניות לא מועטות, כאשר תהליך הבירור של הנציבות בפניות אלה נעשה תוך עבודה משותפת עם יועצת התזונה הראשית במשרד הרווחה. עיקר התלונות נגעו לטעם האוכל, היגינה, חוסר התאמה בין האמור בתפריט השבועי למזון המוגש בפועל וכן "מחזור" המזון מארוחת הצהריים בארוחת הערב או במהלך סוף השבוע. ממצאי הנציבות בארבע השנים האחרונות מבדיקת פניות שהתקבלו, מראים כי בפנימיות בהן מתקיים ביטול במשפחתונים או במטבח מרכזי, שביעות הרצון של הילדים גבוהה משמעותית מאשר בפנימיות הנעזרות בשירותי קייטרינג חיצוניים.

**סקר שביעות רצון-** החובה לקיים סקר שביעות רצון מצויה בנהלי משרד הרווחה, אולם ממקרים שהגיעו לנציבות עולה כי לא כל המסגרות מקפידות לבצע אותה במועד ובאופן סדיר. מעבר לכך שמדובר על הפרת נוהל מצד המסגרת, קיום הסקר באופן מקיף, קבוע ורציני, מהווה כלי משמעותי של השתתפות ישירה עבור כלל ילדי הפנימייה ויכול להשלים ולהעצים כלי השתתפות נוספים כגון מועצת חניכים.

**ענישה באמצעות הפחתת דמי כיס בניגוד לנהלי משרד הרווחה-** לדאבונו, על אף שהנושא עלה בדו"חות קודמים, עדיין מגיעות לנציבות פניות רבות אודות ענישה באמצעים החורגים מהנהלים אותם הציב משרד הרווחה לפנימיות, כאשר הבולט שבהם נוגע לדמי הכיס של החניכים. עבור ילדים ללא עורף משפחתי, מדובר לרוב בסכום הכסף היחיד העומד לרשותם לשימוש חופשי, אולם עדיין בחלק מהמסגרות מתקיים נוהג שגור למדי בו ילדים "נקנסים" כאמצעי ענישה.





- **ביגוד** - משרד הרווחה מגדיר בנהליו סכום קבוע לו זכאי כל ילד עבור ביגוד, אולם כל מסגרת מחליטה כיצד לחלק את הסכום הזה ובאיזה אופן תתבצע הקנייה. חלק מהמסגרות אינן משקפות לילדים את פריסת התקציב השנתית וזו לא תמיד בהלימה לצרכיהם המידיים. חלק מהמסגרות, מאפשרות רכישת בגדים רק במספר מוגבל מאוד של חנויות, בעוד מסגרות אחרות מגלות גמישות רבה יותר. כמו כן לא תמיד ניתן מענה מספק לילדים עם צרכי ביגוד ייחודיים כגון מידות גדולות. יש לציין כי פנימיות רבות מצליחות לגייס תקציב מתרומות בכדי להגדיל את סכום הביגוד לילדים הזקוקים לכך, אולם ראוי לגבש פתרון כולל וכן להנחות את המסגרות לאפשר לילדים את החירות המקסימלית בבחירת הבגדים עצמם, כמו גם שותפות בניהול התקציב העומד לרשותם כחלק מההכנה לחיים עצמאיים.

**לצד הפעילות השוטפת של בירור פניות הילדים, הנציבות פועלת במספר מישורים על מנת לטייב את מנגנון הפנייה ולהנגיש אותו לכלל האוכלוסיות כנדרש ממנה בחוק, כמו גם להצפת התובנות העולות מפניות הילדים בפני קובעי המדיניות במשרדי הממשלה הרלוונטיים על מנת להביא לשינוי.**



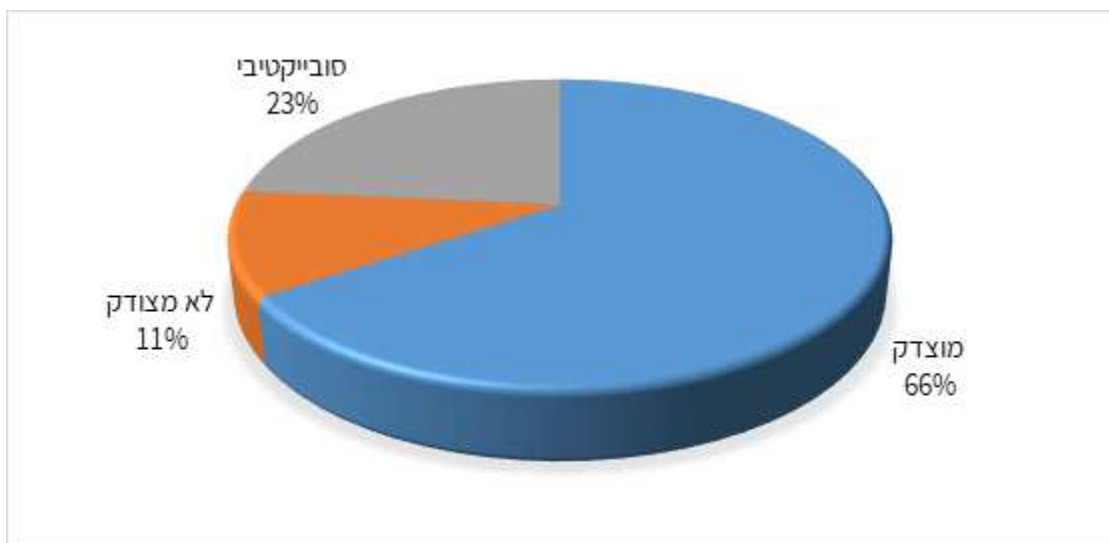
## פרק שני- נתונים, ממצאים ודוגמאות

- **265** פניות הגיעו לנציבות בשנת 2021. בעניינם של למעלה מ **500** ילדים
- **69** פניות לא היו מותאמות לחוק האומנה מתוקפו פועלת הנציבות ולכן בירורן אינן תחת סמכותה. **25** פניות היו של ילדים הנמצאים בביתם והמבקשים מענה של חלופה ביתית או עזרה בבית. פניות אלו לוו על ידי הנציבות עד קבלת מענה מהרשות המקומית. יתר הפניות התאפיינו במרבית מהמקרים, בפניות מהורים או מילדים במעונות חסות הנוער או נושאים שאינם במסגרת בירור הנציבות. במקרים אלו, הנציבות הפנתה את הפונים לגורמים הרלוונטיים עבורם או העבירה את פנייתם לבירור הגורמים הרלוונטיים, כגון- פניות הציבור, גרמי פיקוח סיוע משפטי ועוד.
- **9** פניות עסקו בנושאים המצויים תחת בירור חוק העונשין (אלימות) והועברו לטיפול עו"ס לחוק הנוער, על פי חובת הדיווח. מקרים אלו נשארים במעקב הנציבות עד קבלת הודעה כי יצרו קשר עם הילד/ה.
- **187** מהפניות שהגיעו היו בסמכות הבירור של הנציבות, מתוכן:
  - 119 פניות הבירור בעניינן הסתיים.
  - 29 פניות לא התקיים בירור מלא בעניינן – הסבר מפורט בהמשך.
  - 30 פניות התמקדו בשאלות של בירור זכויות ולכן לא נדרש בירור.
  - 9 פניות טרם הסתיים בירורן.

### נתונים כלליים לפניות המותאמות לחוק שהגיעו לנציבות (187 פניות):

#### ממצאי הפניות שנערך בירור בעניינן (119 פניות)

- 78 פניות נמצאו מוצדקות
- 13 פניות נמצאו לא מוצדקות
- 28 פניות נמצאו סובייקטיביות, כלומר פניות אשר על אף הקושי שהעלה הפונה שבחוייתו היה אמיתי, המסגרת פעלה כשורה ועשתה את המיטב בכדי לסייע לו.





\*מתוך כלל הפניות שנמצאו מוצדקות, 20% מהפניות טופלו על ידי הצוות האחראי טרם סיום בירור הנציבות, כלומר עצם הצפת הסוגיה על ידי הילד באמצעות הנציבות או באמצעות פנייה לצוות המסגרת הביאה לשינוי. הנציבות מברכת על כך ומעודדת את הגורמים בשטח הנוגעים בחייהם של הילדים שלא בהכרח להמתין עד סיום הבירור והגשת מסקנות והמלצות הנציבות על מנת להביא לשינוי חיובי בחייו של הילד ולתקן את הנדרש. אנו תקווה כי בשנה הבאה נתון זה יגדל אף יותר.

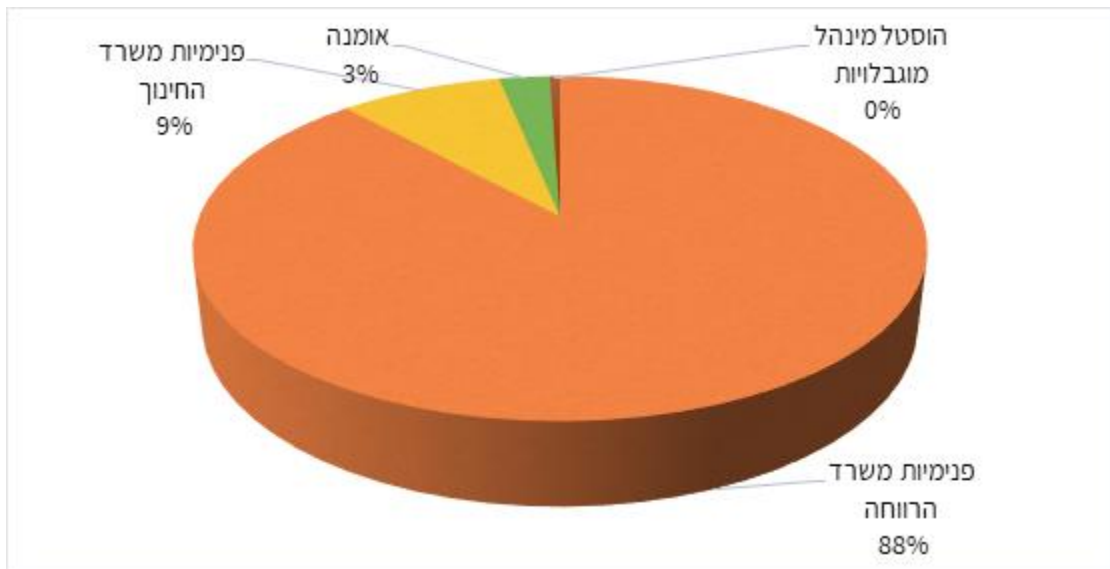
### 29 פניות לגביהן לא התקיים בירור מלא:

- 59% מהפניות הילדים דיווחו כי הסתדרו עצמאית ללא צורך בעזרה נוספת של הנציבות.
- 41% מהפניות בירורן הופסק עקב חוסר בפרטים נדרשים ו/או קושי ליצור קשר עם הקטין, נשוא הפנייה.

\*מדיניות הנציבות היא לעודד את הילדים למצות את הפתרונות המוצעים להם במסגרות באמצעות שיח עם אנשי הצוות המלווים אותם. על כן, הנציבות מברכת על מצבים בהם הפונה מקבל מענה מוצלח גם ללא התערבותה. זוהי תעודת זכות למסגרת ולילד ועדות לקיום זכות ההשתתפות של הילד הלכה למעשה. \*במקרים מסוימים, הקטין לא מזדהה והנציבות לא מצליחה ליצור עימו קשר שנית לאחר שפנה. בכל מקרה כזה, נעשים מספר ניסיונות להשיג את הילד ונשלחת לו הודעה לטלפון או לאחת הרשתות החברתיות אם דרכן פנה.

### התפלגות ע"פ מקום שהות הקטין

- 165 פניות בעניין ילדים מפנימיות בפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- 16 פניות מפנימיות שבפיקוח משרד החינוך.
- 5 פניות בעניינם של ילדים באומנה.
- פנייה אחת מהוסטל מינהל מוגבלויות שבפיקוח משרד הרווחה והביטחון החברתי.





## זהות הפונה:

הנציבות פועלת להתאים את מנגנון בירור התלונות כך שיהיה נגיש עבור הילדים עצמם. עצם הפנייה אל הנציבות באופן ישיר, מעצימה אותם בכך שהם פועלים באופן אקטיבי על מנת להביא לשיפור בחיי היומיום שלהם. ידיד של הקטין, הוא מבוגר המצוי בסביבת הילד (ואינו ההורה) כדוגמת מדריך, מורה או ידיד משפחה. גם כאשר הפנייה הראשונית מגיעה מידיד, במידה ומתאפשר הנציבות תבקש לעודד את הילד עצמו לפנות. השנה 92% מהפניות התקבלו ישירות מהקטינים.

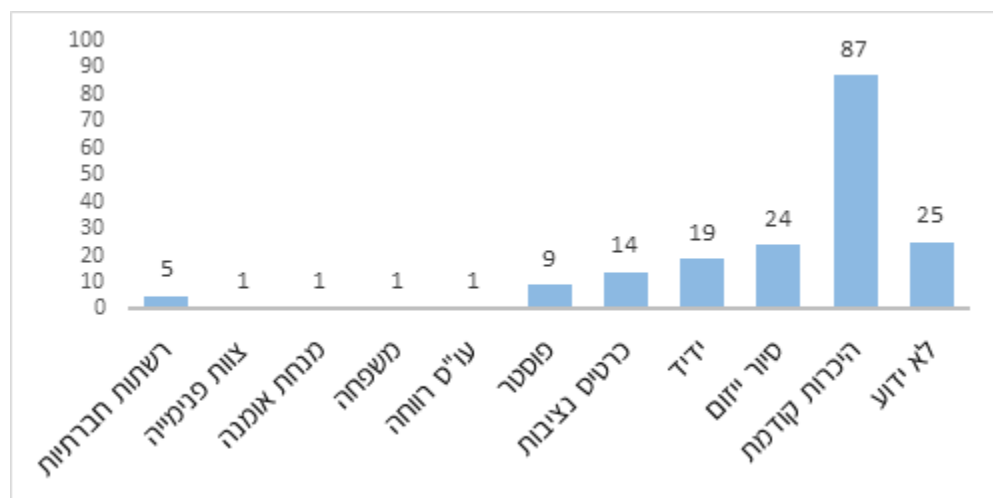
- 172 פניות התקבלו ישירות מהילדים או בני הנוער
- 15 פניות התקבלו מידיד

## מקור ההיכרות עם הנציבות:

נושא דרכי היידוע והכרת הנציבות הינו נושא בעל חשיבות רבה, בה הושקעה מחשבה רבה. נושא זה ממשיך ללוות את הלמידה של הנציבות בעיקר לאור מספר הפניות המצומצם של ילדים הנמצאים במשפחות אומנה וילדים עם מוגבלות.

- 12% מהילדים שפנו השנה אל הנציבות, הכירו את הנציבות בזכות סיורי הנציבות בפנימיות.
- 46% מהילדים שפנו השנה אל הנציבות היתה להם או לחבריהם היכרות קודמת עם הנציבות.
- 11% מהילדים שפנו לנציבות השנה פנו בעקבות מידע שקיבלו באמצעות כרטיסי היידוע או הפוסטרים בפנימייה.

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





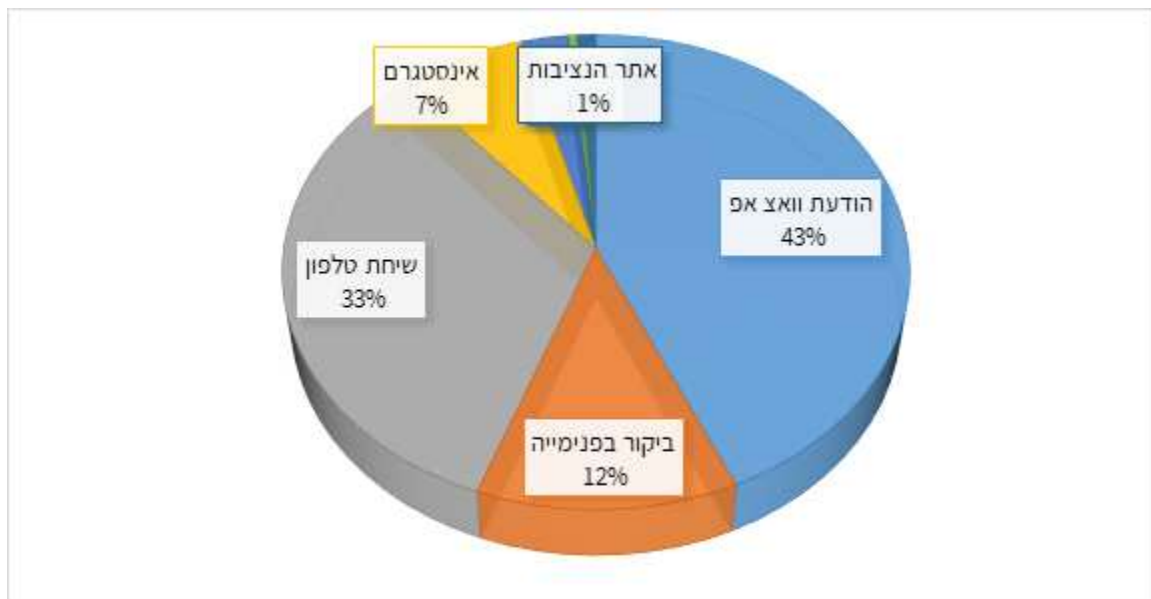
### אופן הפנייה לנציבות:

הנציבות מעמידה לרשות הילדים מגוון דרכים בהן ניתן לפנות אליה.

- אינסטגרם
- אתר נציבות
- וואטסאפ
- מייל
- פייסבוק
- טלפון
- בנוסף, סיורי הנציבות, גם הם מקור לפניית ילדים או אנשי צוות.

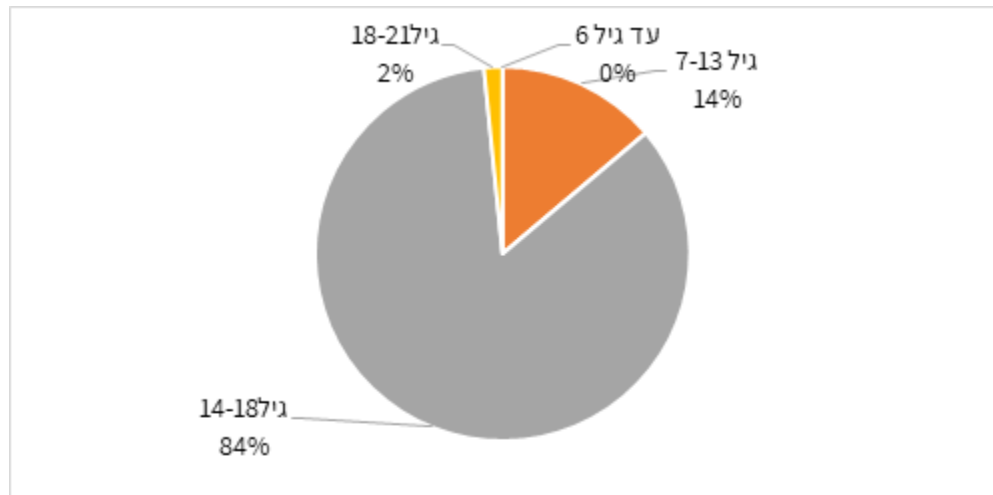
ניתן לראות כי מרבית מהפניות מגיעות באמצעות הטלפון או מנגנונים העומדים לרשות ילדים הנושאים מכשירים לא כשרים.

43% מהפניות הגיעו בהודעת וואטסאפ, כאשר לעיתים קרובות מדובר בהודעות קוליות, פרקטיקה שיכולה לשרת גם ילדים צעירים.



### גילאי הילדים שלגביהם התקבלו הפניות:

- עד גיל 6 לא התקבלו פניות.
- \*יש לציין כי מרבית הילדים המושמים בסידור חוץ ביתי בגילאים אלה מצויים באומנה.
- בגילאי 7-13 התקבלו 26 פניות
- בגילאי 14 – 18 התקבלו 159 פניות
- בגילאי 18 – 21 התקבלו 3 פניות



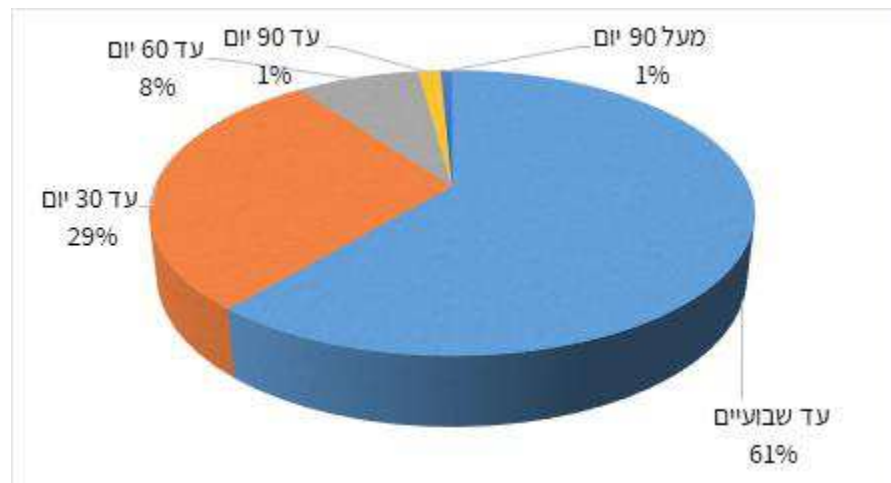
כמו בשנים קודמות ניתן לראות כי מרבית הפונים הם בגיל ההתבגרות.

#### זמן טיפול בפנייה ( 149 פניות כולל בירור זכויות):

זמן ילד הוא זמן "קצר", במיוחד כאשר בחלק מהמקרים חיי היום יום שלו מושפעים באופן מתמשך מהבעיה שהוא חווה. על כן, משך זמן הבירור הוא קריטי באופן כללי, ובפרט כשמדובר בילדים. יש לזכור כי חלק מהפניות מחייבות הגעה פיזית למקום הימצאותו של הפונה, פגישת הפונים או חבריהם, אנשי צוות ו/ או בני משפחה. מחסור כ"א בנציבות מקשה לתת מענה מהיר במושגים של ילד.

להלן זמני הטיפול:

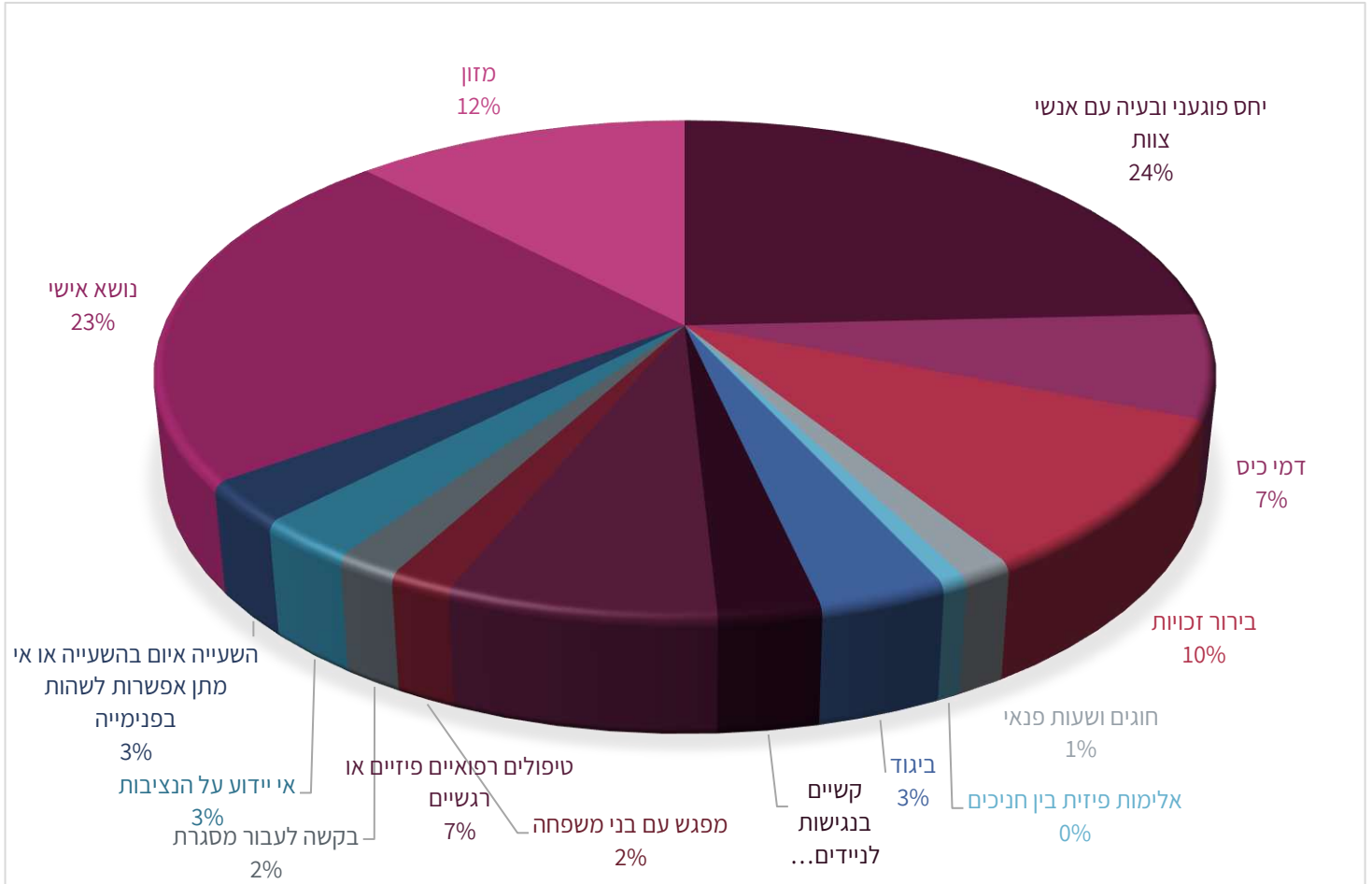
- עד שבועיים – 85 פניות
- עד 30 יום – 40 פניות
- עד 60 יום – 11 פניות
- עד 90 יום – 2 פניות, פנייה אחת התמשכה עקב אי העברת מידע לנציבות, ופנייה שנייה סגירתה התעכבה עד מציאת מענה מתאים לפנייה.
- מעל 90 יום – פנייה של ילדת אומנה שהנציבות החליטה לא לסגור את פנייתה עד החזר הכספי שהגיע לה.





90 אחוז מהפניות מקבלות מענה סופי עד 30 ימים מיום הפנייה. במושגי "זמן ילד" זהו זמן ארוך. בכדי לטפל בקושי הזה, הנציבות דואגת להישאר בקשר עם הילד ולעדכן אותו, בתהליך הבירור.

### נושאי הפניות



### דוגמאות לפניות בנושאים שונים

- מזון** – ילד בן 12 פנה אל הנציבות בטענה כי עם חזרתו למסגרת לא השאירו לו ארוחת צהריים. לדבריו פנייה למדריך נענתה בהצעה לחלופה של לחם עם ממרחים. פנייה אל מנהל המסגרת פתרה את הבעיה באמצעות הזמנה מיידית של ארוחת צהריים חמה.
- דמי כיס** – מספר נערים פנו לנציבות בטענה כי לאחרונה במסגרת בה הם נמצאים החלו להעניש באמצעות הקפאת דמי הכיס. פנייה אל מנהלת המסגרת הביאה לחידוד הנהלים והפסקת התגובה.



- **יחס פוגעני** – נער בן 16 פנה לנציבות וסיפר כי איש צוות במסגרת נוהג לאיים בביצוע אחיזות, מעליב את הילדים ואומר להם "אני לפחות לא גדלתי בפנימייה". פנייה אל מנהל המסגרת הביאה להרחקתו של איש הצוות.
- **ביגוד** – קבוצת בנות פנתה בטענה כי הביגוד שניתן להן, נקנה על ידי אשת צוות מבלי שהן שותפות לבחירה או מבלי שהן עצמן מגיעות לחנות לבחור ולמדוד. הנציבות מצאה את הפנייה מוצדקת והמליצה לאפשר לבנות לצאת לחנויות לחוות חוויית קנייה ובחירה אישית ומגוונת.
- **בעיות עם אנשי צוות** – ילדה בת 12 שיתפה את הנציבות כי המדריכה שלה סיפרה לילדה אחרת כי היא מעשנת ושותה. מאז החברה מתרחקת ממנה. בעקבות התערבות הנציבות מנהלת הפנימייה ביצעה שיחה עם המדריכה על מה שעשתה וחודדו לה דרכי העבודה. בנוסף התקיימה שיחה משותפת עם הבנות לצורך הבהרה כי נעשתה טעות.
- **טיפול תרופתי** – חניכה בת 17 פנתה לנציבות בטענה כי נקבע לה טיפול תרופתי ע"י פסיכיאטרית הפנימייה, שאינו מטיב עבורה וגם גרם לה לעלות 40 ק"ג במשקל, על כן מבקשת להפסיק את הטיפול. עקב קושי בקבלת חוות דעת נוספת, נעשתה פנייה באמצעות האפוטרופסות לדין לקבלת חוות דעת נוספת מטעמו של פסיכיאטר מחוזי, אשר המליץ על ניסיון להחלפת הטיפול, אולם לא אישר את הפסקת הטיפול התרופתי.
- **מפגש עם משפחה ביולוגית** – נער בן 14 פנה אל הנציבות בטענה כי נמסר לו שלא יוכל לצאת בסוף שבוע לסבתו כעונש על התנהגותו בבית הספר. בירור הנציבות העלה כי פניית הנער מוצדקת וכי מדובר בענישה שהיא בניגוד לנהלי משרד הרווחה, זאת בנוסף לפגיעה בקשר שבין קטין לבני המשפחה. למרות זאת, ולמרות שניתנה הנחייה של פיקוח משרד הרווחה כי על הנער לצאת בסוף השבוע, בפועל לא יצא לבית סבתו. טענת הפנימייה היתה כי הנער חזר בו מבקשתו והעדיף להישאר בפנימייה.
- **דוגמאות לנושאים אישיים / ייחודיים**
  - \* מחסור במים חמים במקלחת
  - \* אי החזרת כספים לילדה באומנה בעקבות טיפול שיניים
  - \* קיזוז תקציב ממתקים לשבת
  - \* בקשה שלא תוחלף המטפלת הרגשית
  - \* ילד באומנה שחויב ללכת לישיבה שלא רצה
  - \* קיום הפליות בין בנות לבנים בהגבלת שימוש ניידים בשבת
  - \* אי אכיפת עישון בחדרים למרות האיסור לעשן





## פרק שלישי- סיכום והמלצות

נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית, הפועלת בהתאם לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, חרטה על דגלה מיום היווסדה את זכויות הקטין כפרט. ילדים הגדלים ומתבגרים במסגרת פנימייתית או במשפחת אומנה, נתונים לכללים, אורחות חיים וסדר יום שלעיתים לאו דווקא מותאמים באופן אישי להם ולצרכיהם. הנציבות רואה חשיבות רבה בתפקידה להאיר על הצרכים והקשיים שמעלה הפרט ולסייע לו להשמיע את קולו, להשתתף ולהשפיע על חייו, וכך לייצר נקודת התייחסות באמצעותה יכולה החלופה הביתית לשפר את התנהלותה ולייצר חוויה אישית יותר על אף המגבלות הברורות.

מטרתה של התערבות הנציבות בעקבות פניות המגיעות אליה, היא להוביל לשינוי חיובי עבור הפרט שפנה ולעיתים, בעקיפין, גם עבור ילדים נוספים המצויים בהשמה חוץ ביתית בהווה וכאלה שימצאו בעתיד. כאשר הנציבות ממליצה למסגרת חוץ ביתית לערוך שינויים, תכליתה של ההמלצה לשפר את המצב עבור הילד הפונה והילדים כולם.

רמה נוספת בה הנציבות מחוללת שינוי ומביאה את קולו של הפרט, מצויה בשיתוף הפעולה עם קובעי המדיניות הנוגעת לחייהם של ילדים בהשמה חוץ ביתית. בסופה של שנת העבודה ובמקרים מסוימים גם במהלכה, דואגת הנציבות להציף בפני הגורמים הרלוונטיים סוגיות רוחביות העולות מפניות הילדים, פערים בנהלים הקיימים או יישומם בשטח וכן מקרי קיצון הדורשים שינויי מדיניות. סוגיות שיש בהן דילמות ערכיות והן אינן חד משמעיות, הן מובאות להתייעצות עם גורמי מקצוע אחרים, כולל מתנדבי הנציבות בהווה ובעבר.

בחלק זה של הדו"ח יובאו סוגיות מעיין אלה שעלו מפניותיהם של ילדים בשנה הרביעית לפעילותה של הנציבות-2021. קובעי המדיניות במשרד הרווחה ובמשרדים רלוונטיים נוספים (כגון משרד החינוך), שותפים מלאים וחיוניים ביצירת השינוי, התאמת החיים מחוץ לבית ההורים ככל שניתן לצרכיו האישיים של הילד ובכדי לוודא שההשמה אכן מהוות חלופה ביתית מטיבה עבורו וזכויותיו נשמרות.

מתוך 178 הפניות שביורון הסתיים בשנת 2021, עולות מספר סוגיות ומגמות, שאת חלקן הפצנו כבר במהלך השנה לקובעי המדיניות הרלוונטיים ואת הנבחרות שבהן נביא כעת, בתקווה שישמשו את כל הנוגעים עבור טיוב המדיניות הקיימת היכן שנדרש, יצירת מדיניות ונהלים חדשים היכן שחסר ובעיקר שיפור השירות לילדים.

דו"ח זה מביא את קולם של אותם ילדים או ידידיהם אשר בחרו לפנות לנציבות.

### סוגיות כלליות באשר לילדים בהשמה חוץ ביתית

**יידוע ומתן הסבר לילדים על זכותם לפנות אל נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית:** לדאבוננו, גם בשנה הרביעית לפעילות הנציבות, עדיין ילדים רבים הבאים עמנו במגע, אם במסגרת פניות ואם במסגרת ביקורי שטח של הנציבות, מדווחים כי בחלק מהפנימיות לא תלויים שלטי הנציבות. במרבית הפנימיות מהן התקבלו פניות השנה עלה כי לא חולקו לילדים כרטיסי יידוע על דרכי פנייה לנציבות (חובה חוקית על פי התקנות גם היא, החשובה אחת כמה וכמה באשר לילדים באומנה שאינם חשופים לשלטים). במקרים נדירים בלבד מספרים ילדים כי ניתן להם הסבר מפורט אודות תפקיד הנציבות, האופן והמקרים בהם ניתן לפנות אליה. כמו כן, בדומה לדברים שהובאו



בדו"ח של השנה שעברה, עדיין ישנן פנימיות בהן ילדים ללא טלפון אישי זמין מתקשים ליצור קשר עם הנציבות, זאת בהיעדר הצבת טלפון בפנימייה הזמין לילדים ללא אישור מדריך שאמור לאפשר ניהול שיחה באופן פרטי. הצבת הטלפון גם היא מעוגנת בתקנות לחוק האומנה. במרבית המקרים מעלה הבירור כי היעדר ההקפדה על התקנות נבעה מחוסר היכרות של מנהלי וצוותי הפנימיות עם המוטל עליהם על פי חוק ועל כן תפקידם של מפקחי משרד הרווחה באשר לסוגיה זו חיוני ביותר. כמו כן, יש לציין כי לאחר מבצע החלוקה הראשונית של הכרטיסים לכלל הילדים בהשמה חוץ ביתית בישראל שנעשתה לפני שנתיים, עיקר האחריות בנוגע לחלוקת הכרטיסים ומתן הסבר נלווה על הזכות לפנות לנציבות מוטלת על עו"ס הקהילה, טרם יציאתם של ילדים להשמה חוץ ביתית. שיחות עם עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים העלה כי לא התקיימה הטמעה וידוע של התקנות המחייבות.

**"התלונה שלי נמצאה מוצדקת, ומה עכשיו?":** סוגיה מדאיגה במיוחד שהנציבות נחשפה אליה בשנה האחרונה נוגעת להתמהמהות בתיקון ליקויים ובמקרים של היעדר התייחסות מוחלטת במספר פניות שבירורן העלה כי הן מוצדקות. הפגיעה המשמעותית ביותר במקרים שכאלה היא לא הנציבות כגוף סטטוטורי אלא בילדים בהשמה חוץ ביתית בישראל ככלל ובמידת האמון שלהם במערכת. ילד או ילדה שפנו לנציבות ולאחר בדיקתנו קיבלו עדכון כי פנייתם נמצאה מוצדקת, ממתנים בצדק לשינוי מסוים שיחול בעקבות המהלך. פעמים רבות, הפנייה לנציבות מלווה בחשש מצד הפונים שבמסגרת יתנכלו להם בשל הפנייה (ולכן חלקם מבקשים להישאר אנונימיים) ולעיתים גם בעת הפנייה מציינים בפנינו שהם חוששים ש"זה לא יעזור ושום דבר לא ישתנה". השארת המצב על כנו גם כשפנייה נמצאת מוצדקת היא מעין אישוש לחששותיהם ופגיעה מהותית בזכויותיהם של הילדים ובאפשרות העומדת להם לשלוט על חייהם וגורלם. אף אחד מאיתנו המבוגרים לא היה מוכן לקבל כי תלונתו תמצא מוצדקת אך לא יעשה שינוי או תיקון.

כך קרה בפנייה של מספר ילדים בפנימייה על יחס אנשי הצוות אל הילדים. הנציבות במקרה הזה לא הסתפקה בהתייחסות המסגרת לטענות, אלא דרשה לקבל עותק של ממצאי סקר הילדים שהמסגרת מחויבת לעשות על פי נהלי משרד הרווחה והביטחון החברתי. משממצי הסקר לא הועברו לנציבות בתום 90 יום מהפנייה הראשונה ולאחר שמעקב הנציבות העלה כי אין שינוי מהותי, הנציבות נאלצה לסגור את הפנייה והכריעה כי מדובר בפנייה מוצדקת. ממצאי הסקר הגיעו אל הנציבות 5 חודשים מאז הפנייה הראשונה והצביעו על בעיות מהותיות בתחושת הילדים במסגרת. עד היום לא התקבל עדכון לגבי השינויים שנעשו בעקבות ממצאי הבירור ותוצאות הסקר, למעט הודעה על סיום עבודתה של רכזת החינוך.

במקרה אחר, התקבלה בנציבות פנייה של נער אשר טען כי נמסר לו שלא יוכל לצאת לבית משפחתו בסוף שבוע ככל יתר הילדים ויוכל לצאת רק בחג הצמוד לסוף שבוע. בירור הנציבות העלה כי ההחלטה הינה בניגוד להנחיות משרד הרווחה והיא מופעלת כסנקציה ענישתית. למרות ממצאי הנציבות, וקביעה כי מדובר בפנייה מוצדקת, הנער לא הגיע בסוף השבוע לבני המשפחה נשאר במסגרת, למרות הנחייה ישירה של משרד הרווחה כי על הילד לצאת לביתו, ואף לא הגיע למשפחתו בחג. טענת המסגרת כי הילד חזר בו מבקשתו אינה מתיישבת עם המידע שיש בנציבות.

מעבר לאמון שנפגע, במידה ונמצא ליקוי לאחר הבדיקה שערכה הנציבות, מן הראוי לתקן אותו בהקדם האפשרי, באם מדובר באיש צוות הפועל באופן בעייתי, סוגיות הנוגעות לתזונתם של החניכים ועוד – אלה נושאים שמשפיעים באופן מהותי ביותר על חיי היומיום של הילדים, על ביטחונם ונחותם בחלופה הביתית בה הם נמצאים. חשוב לציין כי זה אינו מעיד על הכלל. אולם הנציבות מוצאת כי אין מקום לאף מקרה בו ילד פונה ותלונתו נמצאת מוצדקת ואין שינוי בעקבות זאת.



## השגות באשר לקבלת טיפול תרופתי פסיכיאטרי:

מספר תלונות שהגיעו לנציבות בשנה האחרונה אופיינו בהתנגדות ילדים לקבלת טיפול תרופתי פסיכיאטרי, בין השאר בשל תופעות לוואי שחוו כגון שינויים במצב הרוח, ירידה ברמת האנרגיה והשמנה. בחלק המקרים שהתבררו עלה כי תוכנית הטיפול, אמנם אושרה ע"י ההורים, אולם לא נחשפה באופן מלא ומסודר בפני הילדים, חלקם אף לא היו מודעים לכך שעברו אבחון במהלך הטיפול ובעקבותיו הוחלט על מתן התרופה. הנציבות קוראת להגביר את שיתוף הילדים בתהליך קבלת ההחלטות באשר למתן הטיפול ולוודא שקולם נשמע. באופן זה, גם אם בסוף התהליך גורמי המקצוע יכריעו בניגוד לרצונו של הילד, יש בכך מסר מכבד המדגיש את זכות הילד על גופו ועצם האפשרות להביע את דעתו, יכולה לסייע לו לקבל את ההכרעה.

## טיפול בפניות שאינן בסמכות הנציבות ועלייה במספר הפניות מילדים המתגוררים בבית ההורים ומדווחים

**על מצוקה:** ישנן פניות שמגיעות לנציבות ואינן נמצאות בסמכות הבריור של הנציבות, בהתאם להגדרת סעיף 56 לחוק האומנה. הורים של ילדים הפונים לנציבות מופנים על ידינו למוקד משרד הרווחה (118\*). במרבית המקרים בהם פונים ילדים, אך פנייתם אינה בסמכות הבריור של הנציבות, כגון ילדים המתגוררים בבית ההורים, נדאג לחבר את הילדים עם הגורם המתאים במערכת הרווחה (כגון המחלקות לשירותים חברתיים) ואף נוודא שהקשר אכן נוצר. ראוי לציין, בייחוד על רקע השלכותיה החברתיות והכלכליות של מגפת הקורונה, כי בשנת 2021 ניתן היה לראות עלייה משמעותית במספר הפניות של ילדים המתגוררים בבית הוריהם והביעו מצוקה או רצון לצאת להשמה חוץ ביתית: מ-11 פניות בשנת 2020 ל-25 פניות בשנת 2021.

## סוגיות ומגמות שעלו בפניות של ילדים באומנה

**מספר פניות מועט:** גם בשנה הרביעית לפעילות הנציבות, מספר הפניות הנמוך מילדי אומנה ביחס לחלקם באוכלוסייה, מעלה חשש אודות מידת המודעות לנציבות בקרבם. על אף שהתקנות לחוק האומנה מעגנות את חובת חלוקת כרטיסי הנציבות ע"י מנחת האומנה בליווי הסבר ותזכורת תקופתית, אין לנציבות כיום גישה לכלים ולנתונים שדרכם ניתן יהיה לוודא מה מידת המודעות בקרב ילדים באומנה. הקשיים האובייקטיביים העומדים בפני ילדי אומנה בפנייה לנציבות רבים יותר מאשר ילדים המושמים בפנימיות ועל כן יש לוודא כי זכות בסיסית זו נגישה להם.

## עיכוב קבלת החזרי הוצאות רפואיות: משפחות האומנה זכאיות להחזר הוצאות עבור טיפולים רפואיים מסוימים,

כגון טיפולי שיניים ואורתודנטיה. לדוגמא, פנייה שהגיעה לנציבות חשפה זמן המתנה ארוך במיוחד (מעל שנה וחצי) לקבלת החזר בסכום של אלפי שקלים, עיכוב שהפונה הצהיר שפוגע בו עקב אי יכולתה של המשפחה האומנת לממן בזמן זה הוצאות נוספות, כגון לימוד נהיגה (שאינן מכוסות בסל התקציבי שמקנה משרד הרווחה). בעת בירור הפנייה ועל פי המידע שנמסר לנציבות, אחד הגורמים המרכזיים לעיכוב נבע מכך שתפקיד הממונה על הטיפול בהחזרים במשרד הרווחה לא אויש במשך זמן רב. על אף שמפקחת האומנה הארצית ערה לנושא ועושה מאמצים רבים לייעל ולשפר את השירות למשפחות, בפועל תהליך החזרי הכספים עודנו מסורבל ופוגע כלכלית



במשפחות האומנה (ומכאן בילדים המושמים באומנה), מכיוון שצרכות לממן בעצמן מימון ביניים ולהשלים מכיסן את ההפרשים עד לקבלת ההחזר. מלבד העבודה הנדרשת על יעול הבירוקרטיה הכרוכה בתהליך קבלת ההחזר, יש לוודא שזמני ההמתנה של משפחות הינם קצרים ככל הניתן וכי עדכון סטטוס הטיפול שקוף בפניהן.

## סוגיות ומגמות שעלו בבירור פניות ילדים בפנימיות של משרד הרווחה ומשרד החינוך

**איום בהשעיה מהפנימייה/ סירוב הפנימייה לבקשת חניך לשוב לפני תום החופשה בבית המשפחה/ סירוב לתת לחניכה להישאר בפנימייה בסופ"ש בכדי ללמוד למבחן:** ישנו מושג אחד העובר כחוט השני בחלק ניכר מפניותיהם של ילדים לנציבות- **בית**. כמי שמתגוררים מחוץ לבית ההורים הביולוגיים בגיל כה צעיר, מובן מדוע מדובר בנקודה רגישה במיוחד. בשנת הפעילות האחרונה, נושא זה חזר שוב ושוב, פעמים רבות בעקבות פניות של ילדים בעקבות איום בהשעיה מהפנימייה, או סירוב הפנימייה לבקשות לשוב לפני תום החופשה בבית המשפחה או סירוב לבקשותיהם של ילדים להישאר בסופ"ש בפנימייה, לדוגמא בכדי ללמוד למבחן גדול. הפנימיות אינן מהוות מסגרת לימודית, אלא בית חלופי. מבית לא משעים, בית הוא המקום שאפשר לחזור אליו או להישאר בו בעקבות מצוקה או קושי. במרבית מהפניות הללו, העבירו הילדים את עלבונם מתחושת הדחייה מהמקום אשר אמור להיות עבורם בית.

בכדי שהפנימייה תהווה חלופה ביתית מטיבה, משרד הרווחה הוציא הנחייה האוסרת על השעיות, אלא במקרים חריגים באישור מטה המשרד. אלא שבפועל השימוש ב"איום בהשעיה" עדיין פרקטיקה נהוגה לעיתים. הנציבות קוראת, ולא בפעם הראשונה, לוודא כי השעיות אינן נמנות על ארגז כלי ה"תגובות" להתנהגות בלתי תקינה של ילדים. כמו כן, יש לגלות גמישות והבנה באשר לבקשות מיוחדות של ילדים לשוב לפני תום סוף שבוע או חופשת חג בבית המשפחה או להישאר בפנימייה במהלך סוף השבוע, כל זאת כמובן תוך איזון עם הערך החשוב של שמירת הקשר עם המשפחה, ככל שקשר זה לא גורם למצוקה אצל הילד/ה.

**פרטיות השימוש בטלפון האישי:** סוגיית הפרטיות בפנימייה היא נושא רגיש וכאוב עבור ילדים רבים, שעולה לא פעם בפניות לנציבות. מורכבות הסוגיה נובעת במידה רבה מהמתח בין הצורך להגן ולשמור על הילדים לבין רצונם וזכותם לפרטיות. זווית שבלטה במיוחד השנה בהקשר זה, היא פרטיות השימוש בטלפון האישי. חשוב לציין כי כיום אין נוהל רשמי של משרד הרווחה או של משרד החינוך בנושא וכל פנימייה מגבשת עבור עצמה את כללי השימוש בטלפונים האישיים- החל ממניעת החזקתם בכלל, דרך כללי שימוש שונים כגון הפקדת הטלפונים בשעות מסוימות, חיוב התקנת תוכנה לסינון אתרים, שימוש במכשיר כשר בלבד ועוד. מעבר להיעדר הסטנדרטיזציה בתחום זה, פניות שהגיעו לנציבות בשנת 2021, הציפו רובד נוסף הנוגע לפרטיות השימוש. לדוגמא- פנייה בגין קריאת התכתבויות של ילד בפנימייה על ידי המדריכים באופן שוטף וללא אינדיקציה למצב סיכון או הפרת כללי המסגרת. עמדת הנציבות במקרה שכזה גורסת באופן חד משמעי כי מלבד מקרים בהם ישנה סיבה לחשוד שקיימת סכנה למוגנותו של הילד, יש לכבד את זכותו לפרטיות, לרבות תכני ההתכתבויות עם חבריו ובני משפחתו.



**מזון:** השנה, סוגיית המזון חזרה ועלתה בפניות לא מועטות, כאשר בדיקת הנציבות בנושאי מזון נעשית בשיתוף פעולה מלא עם יועצת התזונה הראשית של משרד הרווחה. עיקר התלונות נגעו לטעם האוכל, היגיינה, חוסר התאמה בין האמור בתפריט השבועי למזון המוגש בפועל וכן "מחזור" המזון מארוחת הצהריים בארוחת הערב או במהלך סוף השבוע. ממצאי הנציבות מראים כי באשר ל"מחזור" המזון, סוגיה זו נובעת פעמים רבות מחוסר הבנה של המדריכים את תוכנית הארוחות ואת דגשי התזונאיות וההיגיון מאחוריהם, הנמסרים לרוב לאם הבית המרכזית ולא תמיד עוברים הלאה. ממצאי הנציבות בארבע השנים האחרונות מבדיקת פניות שהתקבלו, מראים כי בפנימיות בהן מתקיים ביטול במשפחתונים או במטבח מרכזי, שביעות הרצון של הילדים גבוהה משמעותית מאשר בפנימיות הנעזרות בשירותי קייטרינג חיצוניים. מלבד הטעם, הכמות והערך התזונתי שלעיתים לוקים בחסר בעת שימוש בקייטרינג, באופן זה ילדות וילדים לא לוקחים חלק כלל בהכנת הארוחות- פעולה שיכולה להעצים את תחושת הביתיות ולהעניק להם כישורי חיים ותחושת עצמאות. **לאור זאת אנו ממליצים לשקול במרכז הבא להפעלת הפנימיות חובת קיום מטבח כולל במשפחתונים.**

**סקר שביעות רצון:** החובה לקיים סקר שביעות רצון מצויה בנהלי משרד הרווחה, אולם ממקרים שהגיעו לנציבות עולה כי לא כל המסגרות מקפידות לבצע אותה במועד ובאופן סדיר. מעבר לכך שמדובר על הפרת נוהל מצד המסגרת, קיום הסקר באופן מקיף, קבוע ורציני, מהווה כלי משמעותי של השתתפות ישירה עבור כלל ילדי הפנימייה ויכול להשלים ולהעצים כלי השתתפות נוספים כגון מועצת חניכים. השתתפות ילדים מהווה עמוד תווך באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד אותה אישרה מדינת ישראל ובהנחה שהמסגרת מתייחסת ברצינות הנדרשת לתוצאות הסקרים, יכולה להעצים ולשפר את חיי היומיום של הילדים. **הנציבות ממליצה להקפיד על קיום סקר בכלל המסגרות בהם חיים ילדים בהשמה חוץ ביתית ולבצע התאמות בחיי היומיום על פי הממצאים.**

**ענישה באמצעות הפחתת דמי כיס בניגוד לנהלי משרד הרווחה:** לדאבוננו, על אף שהנושא עלה בדו"חות קודמים, עדיין מגיעות לנציבות פניות רבות אודות ענישה באמצעים החורגים מהנהלים אותם הציב משרד הרווחה לפנימיות, כאשר הבולט שבהם נוגע לדמי הכיס של החניכים. משרד הרווחה מתקצב בין 60 ל-100 ש"ח בחודש עבור דמי כיס המשתנים על פי גיל ומחייב להעביר אותם לילדים במלואם. עבור ילדים ללא עורף משפחתי, מדובר לרוב בסכום הכסף היחיד העומד לרשותם לשימוש חופשי, אולם עדיין בחלק מהמסגרות מתקיים נוהג שגור למדי בו ילדים "נקנסים" כאמצעי ענישה. כמו כן, מקרים שהגיעו לנציבות מראים כי ישנן מסגרות בהן חלק מדמי הכיס "ננעלים" עבור הילדים בחיסכון, כאשר ה"קנסות" מקוזזים מקופת החיסכון. חינוך להתנהלות כלכלית נכונה ועידוד לחיסכון חשובים עד מאוד, אולם ההחלטה על החיסכון צריכה להתקבל באופן עצמאי על ידי כל ילד ולמסגרת אין זכות לכפות זאת.

**ביגוד:** כמעט מיותר לציין את חשיבות הביגוד לביטחון ולביטוי העצמי של ילדות וילדים רבים, בוודאי בגיל ההתבגרות. צרכים אלה משמעותיים לא פחות עבור ילדים החיים במסגרות חוץ ביתיות, שרבים מהם אינם מקבלים תמיכה כלכלית מהמשפחה ותלויים לחלוטין במסגרת לשם כך. משרד הרווחה מגדיר בנהליו סכום קבוע לו זכאי כל ילד עבור ביגוד, אולם כל מסגרת מחליטה כיצד לחלק את הסכום הזה ובאיזה אופן- האם הילדים יצאו לקניות או שתעשה עבורם הזמנה באינטרנט, כל כמה זמן תיערך קנייה וכד'. ניכר כי חלק מהמסגרות אינן משקפות לילדים את פריסת התקציב השנתית ומדי עונה הילדים "מגלים" בזמן אמת מתי יוכלו לרכוש בגדים- ולא תמיד בהלימה



לצרכיהם המידיים או לטעמם. חלק מהמסגרות, מאפשרות רכישת בגדים רק במספר מוגבל מאוד של חנויות, בעוד מסגרות אחרות מגלות גמישות רבה יותר. כמו כן, לא תמיד ניתן מענה לילדים עם צרכי ביגוד ייחודיים כגון מידות גדולות. ראוי לציין כי פנימיות רבות מצליחות לגייס תקציב מתרומות בכדי להגדיל את סכום הביגוד לילדים הזקוקים לכך, אולם ראוי לגבש פתרון כולל וכן להנחות את המסגרות לאפשר לילדים את החירות המקסימלית בבחירת הבגדים עצמם, כמו גם שותפות בניהול התקציב העומד לרשותם כחלק מההכנה לחיים עצמאיים.



## פרק רביעי- פעילות הנציבות בשנת 2021

כמדי שנה עד כה, גם בשנת פעילותה הרביעית של הנציבות ניתן לראות גדילה במספר הפניות. ניתן לשער כי מטבע הדברים עם הזמן ההיכרות עם הנציבות הולכת ומתבססת, אולם חובתנו היא לא להסתפק בכך ולפעול באופן אקטיבי ליידוע נרחב ככל האפשר על מנת שכלל ילדי ישראל המצויים בהשמה חוץ ביתית יכירו את הזכות המוקנית להם בחוק. כמו כן, מחובתנו לוודא שהמנגנון מותאם ונגיש ככל הניתן לכל הקבוצות באוכלוסייה זו- החל מדוברי ערבית, דרך ילדים צעירים במיוחד וכלה בילדים עם מוגבלויות. במסגרת המגבלות (היעדר תקציב לנציבות מיום הקמתה ועד לרגע זה), צוות הנציבות ושותפיה עושים מאמץ רב על מנת לקדם יידוע וטיוב של המנגנון באמצעות פרויקטים מגוונים:

**קידום ברשת של אתר הנציבות בעברית ובערבית**- קידום אתר הנציבות בעברית ובערבית בגוגל, על מנת לסייע לילדים ולמבוגרים ללמוד על הנציבות ולפנות אליה ביתר קלות. קידום האתר נעשה בסיוע מחלקת הדוברות של משרד הרווחה והביטחון החברתי במסגרת חובת הפרסום אחת לשנה כפי שמוגדר בתקנות הנציבות.

**שיתוף ציבור בקרב ילדים עם מוגבלויות על מנת לפתח ולהתאים את מנגנון בירור הפניות עבורם והצעות לכלים שיש לפתח**- בסיוע מקצועי ותקציבי של מינהל מוגבלויות ולאחר חקר מעמיק של הנושא, יצרה הנציבות התקשרות עם המכון הישראלי להנגשה קוגניטיבית, במסגרתה עד כה: נבנה פורמט שיתוף ציבור מותאם לילדים עם מוגבלויות על מנת להציג את הנציבות, ולהבין באמצעותו האם דרכי הנגישות הקיימות כיום, לצורך קשר עם הנציבות מתאימות ואילו כלים חסרים לצורך מימוש החוק המחייבים הנגשה מלאה. לאחר מכן התבצע תהליך שיתוף ילדים באמצעות מפגשים אישיים עם כ-40 ילדים עם מוגבלויות שונות וברמות תפקוד שונות, החיים בפנימיות ומשפחות אומנה. לאחר עיבוד המידע, הוגש לנציבות דו"ח מסקנות והמלצות כיצד לאפשר נגישות מקסימלית עבור ילדים עם מוגבלויות. בימים אלה מתבצע תעדוף של הכלים וביצוע של חלקם בהתאם ליתרת התקציב שהוקצה מטעם ראש מינהל מוגבלויות, שהבין את החשיבות הגדולה שבפרויקט.

**Twinning**- מיזמי התאומות של האיחוד האירופי נועדו ליצור שיתוף פעולה בין מוסדות של המגזר הציבורי במדינות החברות באיחוד האירופי לבין מוסדות של המגזר הציבורי במדינות שכנות. מטרת מיזמים אלו לתמוך ברכישת המיומנויות והניסיון הדרושים לצורך אימוץ ויישום עקרונות הליבה של האיחוד האירופי והם מבוססים על שיתוף פעולה בין שותפים שווים. לאחר תהליך ארוך של הגדרת המטרות הרצויות על ידינו, נבחרה נציבות פניות הילדים היוונית אשר נבחרה השנה לעמוד בראש הרשת האירופאית ENOC (European Network of Ombudsperson of Children) "חונכת", במטרה לסייע לנציבות לפתח את המנגנון כך שנוכל לשרת את ילדי הפנימיות והאומנה בישראל בצורה מיטבית. יחד, בנינו תוכנית עבודה מפורטת הכוללת ארבעה נדבכים מרכזיים: מיצוב והעלאת המודעות לנציבות בקרב ילדים ובני נוער בהשמה חוץ ביתית, בקרב מבוגרים הקרובים אליהם ובקרב הציבור הכללי.

שיפור וחיזוק הנגשת הנציבות בדגש על ילדים צעירים, ילדים עם מוגבלויות וילדים באומנה. מיפוי המסגרת המשפטית הנוגעת לנציבות, השוואה לנעשה במדינות אירופה והמלצות לחיזוק וביסוס.



שיפור הסינרגיה בין הנציבות לשותפיה השונים באשר ליידוע האוכלוסייה, קיום התקנות לחוק, סיוע בבדיקת הפניות, מעקב אחרי יישום המלצות הנציבות ועוד.

עד כה התקיימו מספר הרצאות וסדנאות הנוגעות לנדבך הראשון- מיצוב והעלאת מודעות וכן סיור לימודי של צוות הנציבות ושותפים אסטרטגיים נוספים באתונה בירת יוון. בימים אלה יוצא לדרך פרק העבודה השני העוסק בבחינת החקיקה הנוגעת לנציבות, השוואה שלה אל מול הנהוג במדינות אירופה ומתן המלצות על תיקוני חקיקה נדרשים על מנת לטייב את עבודת הנציבות, לעמוד בסטנדרט בין לאומי ובהלימה לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד.

**שיתופי פעולה פנים משרדיים לקידום מדיניות-** הצפת סוגיות מדיניות ופערי מדיניות בנהלים הקיימים בפני הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, כפי שעלו מהתלונות שהתקבלו בשנת 2020 בנציבות.

**היועצות רב מגזרית -** אידאולוגיית העבודה של הנציבות מעמידה בבסיסה שיתוף וחשיבה רחבה ככל הניתן. על כן, גם השנה הייתה הקפדה על הפעלת ועדה מייעצת אליה הנציבות הביאה סוגיות לחשיבה משותפת לשם גיבוש דרכי פעולה עתידיות. הועדה מורכבת מבוגרי השמה חוץ ביתית, נציגי המגזר השלישי, נציגי משרד החינוך, הסיוע המשפטי לקטינים, נציגי המינהלים השונים במשרד הרווחה, ייעוץ משפטי, נציגת אקדמיה, ומנהל פנימייה בדימוס. הנציבות מקפידה להיוועץ באנשי המקצוע והמומחים העומדים לרשותה גם באופן שוטף ולעיתים כחלק מביור פנייה (תוך שמירה על חסיונם של הפונים).

**קידום השיח והמודעות בחברה הישראלית לזכויות ילדים ככלל וזכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית בפרט-** הנציבות מעריכה כי רמת המודעות בקרב ילדים בפנימיות לזכותם לפנות לנציבות הינה גבוהה- הילדים מיידעים זה את זה, בפנימיות אשר מקפידות על יישום התקנות לחוק, ישנם שלטים של הנציבות וכד'. עם זאת, אחד האתגרים המשמעותיים שהוזכרו גם בדו"חות השנתיים הקודמים, הינו יידוע ילדים באומנה וילדים עם מוגבלות. מסקנה מרכזית הנובעת מתהליך הלמידה במסגרת TWINNING, היא כי בכלל מדינות אירופה נציבויות הילדים שמות דגש על יידוע האוכלוסייה הכללית ועידוד השיח הציבורי בנושא זכויות ילדים. באופן זה, ניתן ליצור סביב אותם ילדים, מרחב המעודד הגנה ועמידה על זכויותיהם ולהגדיל את הסיכוי שבעת הצורך יהיה מבוגר אחראי ותומך בסביבתם שיפנה אותם לנציבות, כגון מורה, יועצת חינוכית, אנשי רפואה וטיפול וכד'. בשנה האחרונה, כחלק מפעילותה עסקה הנציבות ביידוע על זכויות ילדים בהשמה חוץ ביתית באמצעות הרשתות החברתיות, השתתפות בפורומים מקצועיים על מנת ליידע אנשי מקצוע ובוגרים בסביבתם של ילדים וכן הרצאות בכנסים שונים בתחום בפני עורכי דין, עובדים סוציאליים בתחום המשפחה ברשויות שונות בארץ וארגוני חברה אזרחית שונים כגון ISPCAN- ארגון בינ"ל למניעת אלימות והזנחת ילדים.





## מבט קדימה ותודות

הנציבות לא הייתה יכולה לבצע את עבודתה כהלכה ללא שיתוף הפעולה של אנשי מקצוע רבים ומסורים- במשרדי הממשלה, במחוזות, במגזר השלישי, באקדמיה וכמובן בפנימיות ובעמותות האומנה. נרצה לנצל במה זו בכדי להודות לכולן ולכולם. אין בנו ספק כי בעולמנו, עולמם של ילדים החיים מחוץ לבית ההורים, נמצאים כמעט תמיד "שחקני נשמה", נשות ואנשי מקצוע מסורים ואכפתיים שטובת הילדים בראש מעייניהם וכי גם במקרים בהם נמצאים ליקויים, רוצים להביא לתיקון ולשיפור פני הדברים.

תודה מיוחדת לוועדה המייעצת בהתנדבות לנציבות על השותפות, התובנות והרוח הגבית.

וכמו תמיד, התודה הגדולה ביותר שמורה לילדים על כך שאתם בוטחים בנו. נמשיך לעשות הכל כדי להיות ראויים לאמונכם, לעמוד על זכויותיכם ולסייע לכם להרגיש בבית גם מחוץ לבית וכדברי אחד הנערים, "אתם אומרים לנו יש לכם כתובת, אנחנו אומרים לכם, יש לנו בית".

### שלכם,

#### צוות נציבות פניות ילדים ונוער בהשמה חוץ ביתית

סימונה שטיינמץ- נציבה

מיכל בן משה סטרומזה- מנהלת תחום בכיר מדיניות ופרויקטים

דוניא ג'בור- ממונה בירור פניות במגזר הערבי

שלומית בין ישי- רכזת לשכה ופניות ילדים