

טיפולן של רשויות מקומיות בבני נוער מנותקים ממסגרות לימודים

תקציר

בני נוער המשוטטים באפס מעשה הפכו לתופעה מוכרת ונפוצה בחברה הישראלית. מדובר באוכלוסייה שאינה מצויה במסגרות לימודים ולעתים מידרדרת להתנהגות א-סוציאלית ועבריינית (להלן - בני נוער מנותקים). חלק מבני הנוער האלה רשומים במוסד חינוך, אך אינם לומדים בו באופן סדיר (להלן - בני נוער נושרים).

משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) ייעדו שלושה גורמים ברשות המקומית לטיפול בבני נוער נושרים או מנותקים: יחידת קציני ביקור סדיר (להלן - קב"סים), יחידת עובדי קידום נוער ויחידת עובדים סוציאליים לנוער וצעירים (להלן - עו"ס נוער וצעירים).

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2012 עד אפריל 2013 את הטיפול של שלוש עיריות (אשדוד, באקה אל-גרבייה ופתח תקווה) בבני נוער מנותקים ממסגרות לימודים. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד הרווחה.

עיקרי הממצאים

1. תלמידים רבים לומדים במוסדות חינוך שממוקמים מחוץ ליישוב מגוריהם. בעיריות אשדוד ופתח תקווה לומדים אלפי תלמידים במוסדות חינוך כאלה; אולם נמצא כי קב"סים בעיריות אלה לא היה כל מידע לגבי ביקוריהם הסדירים של רוב תלמידי החוץ בבתי הספר שלהם, וממילא לא קיימו כל מעקב אחר הופעתם הסדירה של התלמידים. כן נמצא כי משרד החינוך לא הנחה את הקב"סים כיצד עליהם לבצע את תפקידם במוסדות החינוך החיצוניים.
2. בשתיים מהעיריות שנבדקו - אשדוד ובאקה אל-גרבייה - הפסיקו קב"סים את עבודתם לתקופה קצובה או לצמיתות, בלי שנקבעו להם קב"סים מחליפים למעקב אחר הביקור הסדיר של תלמידים בבתי הספר באחריותם.

איתור תלמידים נושרים

1. מנהלי בתי הספר בבאקה אל-גרבייה וחלק ממנהלי בתי הספר בפתח תקווה לא נהגו לדווח בכתב על תלמידים שלא למדו באופן סדיר, זאת שלא בהתאם להוראות חוק לימוד חובה, התש"ט-1949. מנהלי מחלקות החינוך בעיריית אלה לא התרו בכתב במנהלי בתי הספר שלא דיווחו ואף לא הודיעו זאת למשרד החינוך. מעבר לאי-עמידה בהוראות הדין, אי-דיווח על היעדרות מלימודים מונע ממערכת החינוך אמצעי חיוני לאיתור תלמידים נושרים בסמוך למועד נשירתם, מונע את האפשרות לעקוב אחר כל התלמידים הנושרים ומקשה על הניסיון להחזירם למסגרת לימודים.
2. הקב"סים בעיריית אשדוד ופתח תקווה לא בדקו את יומני הנוכחות שבתי הספר חייבים לנהל, וממילא לא עשו שימוש בכלי חיוני זה כדי לאתר תלמידים שנשרו. באחד מבתי הספר התיכוניים בבאקה אל-גרבייה לא ניהלו יומני נוכחות כלל, וממילא לא היה מידע על התלמידים שאינם לומדים בסדירות בבית הספר.
3. הקב"סים בעיריית אשדוד ופתח תקווה לא ערכו ביקורי בית בבתי תלמידים שעל פי רישומי משרד החינוך לא היו רשומים בבית ספר כלשהו ולא אותרו.
4. הקב"סים בשלוש העיריית שנבדקו לא פנו לגורמים מחוץ לעירייה כדי לקבל מידע על שמות בני נוער שנשרו ממסגרות הלימוד.
5. הקב"סים, עובדי קידום נוער ועו"ס נוער וצעירים בשלוש העיריית שנבדקו לא ביצעו סיורים ב"סביבה הטבעית" של בני נוער נושרים ומנותקים לשם איתורם, והמידע שהיה בידם התקבל בעיקר מנתוני בתי הספר ומגורמי טיפול עירוניים. בעיריית אשדוד ופתח תקווה המידע התקבל גם מיחידות מיוחדות לאיתור בני נוער בסיכון.
6. משרד הרווחה מפעיל "מדריכים מאתרים" שתפקידם לאתר בני נוער בסביבתם הטבעית. בעיריית באקה אל-גרבייה ופתח תקווה עסקו המדריכים המאתרים רק בריכוז עבודתו של המועדון הטיפולי ולא עסקו באיתור בני נוער וצעירים מנותקים, בניגוד להנחיות משרד הרווחה.

הטיפול בבני נוער מנותקים

1. החזרת תלמידים נושרים למעגל החיים הבית-ספרי במהירות המרבית תלויה במידה רבה באיתור מיידי של אותם תלמידים ובהתחלת טיפול רציף ואינטנסיבי בהם מיד עם איתורם. נמצא כי הטיפול שנתנו הקב"סים לבני נוער מנותקים בעיריית אשדוד ופתח תקווה לא תאם את מצבם:
 - (א) המידע שהיה בידי הקב"סים בעיריית אשדוד על 30 בני נוער מנותקים לא הובא לידיעת יחידת עו"ס נוער וצעירים, וממילא לא ניתן להם הטיפול המיטבי הנדרש.
 - (ב) הטיפול בשבעה מבין 14 מטופלי הקב"סים בעיריית אשדוד שתיקי הטיפול בהם נבדקו לא היה רצוף וחלו בו הפסקות שנעו בין שלושה לשבעה חודשים בין מפגש אחד למשנהו. הטיפול ב-14 מבין 30 מטופלי הקב"סים בעיריית פתח תקווה שתיקיהם נבדקו לא היה רצוף וחלו בו הפסקות שנעו בין ארבעה לשמונה חודשים בין מפגש אחד למשנהו.
 - (ג) הטיפול ב-15 מבין 34 מטופלי הקב"סים בעיריית באקה אל-גרבייה שתיקיהם נבדקו החל זמן רב לאחר מועד איתורם: הטיפול בשישה תלמידים נושרים החל

חודשיים או שלושה חודשים לאחר מועד האיתור, והטיפול בשמונה נושרים נוספים החל רק שנה עד שנתיים לאחר מועד האיתור; במקרה אחד חלפו שלוש שנים מיום האיתור עד לתחילת הטיפול.

(ד) בעיריית באקה אל-גרבייה לא הקפידו הקב"סים לקיים קשר בלתי אמצעי עם גורמי החינוך במוסדות החינוך בנוגע לכל אחד מהתלמידים, ובכך חיסרו מעצמם מידע חיוני ואפשרות לטפל באופן יעיל בנושרים ולשלבם מחדש בבית הספר.

2. משרד החינוך קבע כי בכל רשות מקומית המפעילה יחידה לקידום נוער תופעל ועדת תכנון ומעקב (תו"מ), שתתכנס אחת לחודש ותקבע תכנית עבודה חודשית ליחידה. נמצא כי בשלוש העיריות שנבדקו לא פעלה ועדת תו"מ כנדרש:

(א) בעיריות אשדוד ופתח תקווה הוקדשו רוב דיוני הוועדה לטיפול הפרטני בבני נוער נושרים. הוועדות לא קבעו תכניות חדשות לעבודתה של יחידת קידום נוער, וממילא לא וידאו שהתכניות מבוצעות.

(ב) בעיריית באקה אל-גרבייה התכנסה הוועדה מדי פעם בפעם, לא בתדירות הנדרשת, ורק לצורך קביעת בני הנוער שישתתפו בתכנית להשלמת השכלת יסוד לנוער המנותק (היל"ה)¹. הוועדה לא עסקה כלל בתכנון עבודת היחידה ובמעקב אחר ביצוע התכניות.

3. עו"ס נוער וצעירים בשלוש העיריות שנבדקו לא פעלו על פי ההנחיות של משרד הרווחה המופיעות בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס): לא נעשו פעולות לייזום קשר עם בני נוער מנותקים; הקשר עם המטופלים נוצר בדרך כלל בעקבות הפניות של עו"ס משפחה וקב"סים או עובדי חינוך, והטיפול בהם לא היה רצוף:

(א) הטיפול בשלושה מבין 26 המטופלים שתיקיהם נבדקו בעיריית אשדוד החל רק שלושה עד חמישה חודשים לאחר איתור התלמיד. בעיריית פתח תקווה הטיפול ב-11 מבין 47 מטופלים שכאלה החל ארבעה חודשים ועד יותר משנה ממועד האיתור.

(ב) רצף הטיפול בשמונה מבין 26 התלמידים שתיקיהם נבדקו בעיריית אשדוד נקטע לפרק זמן שנע בין שלושה חודשים לשלוש שנים.

4. ביקור עו"ס נוער וצעירים בבית משפחתו של תלמיד מנותק המצוי בטיפול יכול לתרום רבות להכרת דפוסי התנהגותו והרקע להידרדרותו החברתית. נמצא כי ב-13 מבין 26 תיקי הלקוח שנבדקו בעיריית אשדוד וכי ב-35 מבין 47 התיקים מפתח תקווה, לא היה רישום בדבר ביצוע ביקור בית.

5. ועדה מיוחדת לנושא הנשירה מבתי הספר שהקימה ועדת הכנסת (להלן - ועדת הנשירה) המליצה, בין היתר, למנות לכל תלמיד נושר "מנהל טיפול" מבית ספרו, שירכז את פעולותיהם של גורמי הטיפול השונים. נמצא כי שלוש העיריות שנבדקו לא מינו מנהלי טיפול לנושרים, ולא הייתה זרימת מידע מוסדרת בין שלושת גורמי הטיפול - הקב"סים, עובדי קידום נוער ועו"ס נוער וצעירים - לגבי כל המטופלים.

ועדת הנשירה קבעה כי על הוועדה לקידום מעמד הילד, ועדה שמועצת העירייה חייבת להפעיל, מוטלת האחראיות לתכנון ולהפעלה של מערך השירותים לטיפול בנושרים ולתיאום בין השירותים השונים הניתנים להם. נמצא כי בעיריות אשדוד

1 תכנית שמשרד החינוך מפעיל להשלמת השכלה פורמלית של נוער מנותק, במסלול למידה אישי.

ובאקה אל-גרבייה לא פעלה הוועדה כנדרש: עיריית אשדוד בחרה אמנם בוועדה לקידום מעמד הילד, אך הוועדה לא התכנסה ולא קיימה דיונים. הוועדה לקידום מעמד הילד שפעלה בעיריית באקה אל-גרבייה לא דנה בנושא הנשירה מבתי הספר.

סיכום והמלצות

1. משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו - אשדוד, באקה אל-גרבייה ופתח תקווה - כי אין להשלים עם מצב שבו ברור לעובדי מחלקות החינוך והרווחה בהן כי חלק מבני הנוער הנושרים והמנותקים לא אותרו, ולמרות זאת לא מבוצעת פעילות אינטנסיבית לאיתורם. על העיריות להפעיל לאלתר תכנית לאיתור יזום של בני נוער אלה באמצעות סיורים בשטח, קבלת מידע מגורמי טיפול בעירייה וכן פנייה לגורמי טיפול שונים מחוצה לה, על מנת שיעבירו לידיהם מידע על תלמידים שאינם מבקרים בבית הספר באופן סדיר.

2. על עיריות אשדוד ופתח תקווה לפעול לאלתר ליצירת קשר עם מנהלי כל בתי הספר מחוץ לעיר שבהם לומדים תלמידי העיר וליצור מערך מעקב אחר סדירות לימודיהם. בהקשר זה מציין משרד מבקר המדינה כי חובת העיריות כרשויות חינוך היא לדאוג ללימודים הסדירים של כל תלמידיהן, כולל אלה הלומדים מחוץ לתחומן, ולאתר את התלמידים שנשרו ממסגרות לימודים אלה.

3. מן הראוי שמשרד הרווחה יבחן דרכים לאיתור "בשטח" של בני נוער מהמגזר הערבי הזקוקים לטיפול עו"ס נוער וצעירים, שלא על ידי העובדות הסוציאליות לנוער וצעירים שהן רובן נשים - מתוך רגישות חברתית למקובל במגזר זה. מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע גם דרכים ונהלים לאיתור יזום של נוער נושר במקומות שבהם עלולים העובדים הסוציאליים להימצא בסכנה, ויעגן את קביעותיו בנושא זה בתע"ס.

4. יחידת עו"ס נוער וצעירים היא גורם מרכזי לטיפול בבני נוער נושרים ומנותקים. משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו כי טיפול בבני נוער אלה שלא בסביבתם הטבעית, עיכוב הטיפול בהם לאחר שאותרו, היעדר תכנית טיפול מסודרת, היעדר שמירה על רצף טיפולי והיעדר ביקורי בית - עלולים לפגום בהצלחת הטיפול. על העיריות לתקן את הליקויים שנמצאו, ולהסדיר את הטיפול בבני הנוער הנושרים בהתאם להנחיות משרד הרווחה.

5. על שלוש העיריות שנבדקו לקבוע "מנהל טיפול" לכל תלמיד נושר ולוודא שמתקיים שיתוף פעולה בין שלושת גורמי הטיפול (יחידת הביקור סדיר, יחידת קידום נוער והמחלקה לשירותים חברתיים).

6. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותן של שלוש העיריות שנבדקו מלפעול לאיתור בני נוער נושרים ומנותקים במסגרות חינוך מחוץ לעיר. התנהגות זו של העיריות מותירה את בני הנוער המנותקים ללא טיפול, דבר שעלול לחשוף אותם לנגעי עבריינות וסמים ולגרום להידרדרות במצבם. על העיריות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שנמצאו בפעולותיהן למניעת נשירה של בני נוער, ולדאוג לטיפול נאות בנושרים ובמנותקים בהתאם להוראות משרד החינוך ומשרד הרווחה.



מבוא

בני נוער בגילי 14-18 המתגוררים בחבורות ומשוטטים באפס מעשה הפכו לתופעה מוכרת ונפוצה בחברה הישראלית. על פי רוב אלה נערים שאינם מצויים במסגרות לימודים או עבודה, לעתים הם אינם מתפקדים כלל או שיש להם בעיות הסתגלות חריפות, לרבות התנהגות א-סוציאלית ועבריינית (להלן - בני נוער מנותקים). מעט מבני הנוער המנותקים רשומים במוסד חינוך אך אינם לומדים בו באופן סדיר, וללא טיפול מתאים הם עלולים להינתק כליל ממסגרת הלימודים (להלן - בני נוער נושרים).²

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), ב-2009 חיו בישראל כ-364,000 נערים בגילי 15-17, שמתוכם כ-24,400 (כ-7%) לא עבדו ולא למדו. בקרב אוכלוסיית הנערים הערבים, כ-17% לא עבדו ולא למדו.

לפי נתוני סקר של מכון ברוקדייל-ג'וינט ישראל מ-1998, שיעור בעלי התיקים הפליליים בקרב בני נוער מנותקים עומד על 38%. ממחקר שעשתה הרשות הלאומית למלחמה בסמים ב-2005 עולה, כי שיעור המשתמשים בסמים ובאלכוהול בקרב בני נוער מנותקים עומד על 19.9% (סמים) ועל 61.4% (אלכוהול), לעומת 9.9% ו-49.4% בקרב בני נוער לומד³. בסקר נוסף שעשתה בשנת 2007 בקרב בני נוער יוצאי חבר העמים נמצא, כי שיעור השימוש בסמים בקרב בני נוער מנותקים הגיע ל-48% לעומת 26% בקרב בני נוער לומד⁴.

עוד מצאו חוקרים כי נשירה ממסגרות לימוד ומצבים של מנותקות בקרב בני נוער מעצימים גורמי סיכון לאובדנות: שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, התנהגות עבריינית, דימוי עצמי נמוך ותחושת כישלון. "מכלול המאפיינים את הנוער הנושר, כל אחד כשלעצמו מוכר כגורם סיכון לאובדנות, והאינטראקציה בין גורמים אלו לבין עצמם מעצימה את הסיכון לאובדנות בקרב בני נוער אלו, ובהיבט השלילי - השלם גדול מסכום מרכיביו".⁵

מנתוני הלמ"ס לשנת הלימודים התש"ע (2009/10)⁶ עולה, כי בבתי הספר הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים למדו באותה שנה כ-1.45 מיליון תלמידים, ומספר הנושרים הסתכם בכ-24,540 תלמידים - שהיוו 1.7% מכלל התלמידים. עוד מלמדים הנתונים כי בבתי הספר היסודיים שיעור הנשירה הוא נמוך (0.5%); שיעורי הנשירה גבוהים יותר בחטיבות הביניים (2.6%) ובתיכונים (בכיתות י' - 3.3% ובכיתות י"א - 5.4%).

- 2 יש חוקרים המבחינים בין שתי קבוצות של בני נוער נושרים: (1) ה"נעדרים" מהמוסד החינוכי, אך נפשית עדיין רוצים להיות שייכים למערכת החינוך; (2) ה"מנותקים", שנעדרים ממערכת החינוך פיזית ופסיכולוגית. ראו חיים להב "תופעת הנשירה ממערכת החינוך - הוויכוח על המספרים ומי משלם את המחיר" מחשבות, מאי 2004, עמ' 5.
- 3 רחל בר המבורגר ואח', השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב תושבי מדינת ישראל 2005 - מחקר אפידמיולוגי vi, הרשות הלאומית למלחמה בסמים, עמ' 15, 70.
- 4 במחקר נכללו בני נוער בגילי 12-18; הנתונים מתייחסים לשימוש באלכוהול (שלא למטרה דתית) ולשימוש לא חוקי בסמים, לפחות פעם אחת בשנת המחקר.
- 5 ארנון אדלשטיין, שימוש בחומרים פסיכואקטיביים ועבריינות נלווית בקרב בני נוער יוצאי חבר העמים, הרשות הלאומית למלחמה בסמים, אוגוסט 2007, עמ' 10.
- 6 ארנון אדלשטיין, "אובדנות בקרב בני נוער נושרים ומנותקים", מניחוק לשילוב, חוברת 14.
- 7 פני החברה בישראל, דוח מס' 5, חשוון תשע"ב, עמ' 138. הנתונים מתייחסים גם לנושרים במעבר משנת הלימודים התש"ע לשנת הלימודים התשע"א (2010/11).
- 8 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית - שהוגדרה בחוק כ"רשות חינוך" מקומית - החובה לקיים מוסדות חינוך. לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי" - ממלכתי, ממלכתי-דתי או בבעלות הרשות המקומית; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו - "מוסד מוכר לא רשמי"; ומוסדות חינוך שאינם מוכרים (המכונים "מוסדות פטור"). שני האחרונים הם מוסדות חינוך פרטיים.

מחקר⁸ על אודות הנשירה - הגלויה והסמויה - בקרב בני נוער, שנעשה בשנת 2001 עבור הוועדה לקידום מעמד הילד של הכנסת, קבע כי יש להתייחס לנשירה כאל תהליך שנע על רצף בין מצב של נשירה סמויה ועד למצב של עזיבת בית הספר, וכי למערך הפדגוגי של בתי הספר יש מקום מרכזי בהתמודדות עם שורשי התופעה.

בעקבות דוח המחקר האמור, החליטה ועדת הכנסת ב-31.3.2001 להקים "ועדה מיוחדת לנושא הנשירה מבתי הספר" (להלן - ועדת הנשירה). ועדת הנשירה קיימה דיונים בכמה ישיבות וראינה אנשי אקדמיה וקובעי מדיניות בכירים במערכות החינוך והרווחה, וביולי 2002 פרסמה את מסקנותיה והמלצותיה.

המלצות ועדת הנשירה⁹ עסקו בעיקר בשינויים שיש לערוך בתהליכי הלמידה, בצורך בהשקעה דיפרנציאלית של משאבים על פי צורכי האוכלוסייה כדי להתמודד עם הנשירה הסמויה, ובצורך להכשיר בעלי מקצוע שונים לטיפול אינטנסיבי באוכלוסייה זו. עוד עסקו המלצותיה בריכוז מידע על נושאים, בקשר בין הגופים המטפלים בבני הנוער הנושאים, ובקביעת הגופים האחראים לטיפול בהם.

מנתוני האגף לשירותי תקון ונוער מנותק שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) עולה, כי כ-40,000 צעירים וצעירות בגילי 13-25, שנמצאים בדרגות שונות של ניתוק מהחברה ומנותני השירותים ומצויים במצבי סיכון ומצוקה קשה, נזקקו בשנת 2011 לטיפול גורמי הרווחה המקומיים.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2012 עד אפריל 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של שלוש עיריות (אשדוד, באקה אל-גרבייה ופתח תקווה) בבני נוער מנותקים ממסגרות לימודיים. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד הרווחה.

הרקע הנורמטיבי

המעקב אחר לימוד סדיר

1. בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), נקבע כי לימוד חובה כולל כל ילד או ילדה (בני 3-13) וכל נער או נערה (בני 14-17). בסעיף 4 לחוק מחויבים הורי ילד או נער לדאוג ללימודיו הסדירים. מנהל מוסד חינוך מחויב לדווח להורים ולרשות החינוך המקומית¹⁰ על ילד או נער שנעדר מלימודיו ללא סיבה מספקת, לעתים תכופות עד שיש בכך משום הפרעה רצינית ללימודיו, או שהוא נעדר מלימודיו שבעה ימי לימוד רצופים. הורים שלא יעמדו בהוראות חוק

8. כהן-נבות ואח', הנשירה הגלויה והסמויה בקרב בני הנוער, מכון ברוקדייל, 2001. "נשירה סמויה" - תופעה של בני נוער שעדיין נמצאים בבית הספר למרות שהפסיקו להפיק תועלת מהלימודים; היבטיה העיקריים: ריבוי היעדרויות, הישגים לימודיים נמוכים מאוד, תחושות של ניכור מבית הספר והתנתקות מהתהליך הלימודי, ובעיות התנהגות בבית הספר.

9. המלצות הוועדה המיוחדת לנושא הנשירה מבתי הספר, מסקנות הוועדה והמלצותיה, יולי 2002.

10. דהיינו הרשות המקומית שבתחומה מצוי המוסד החינוכי, אלא אם שר החינוך קבע בצו כי המוסד יהא רשות מקומית נפרדת; ילד ונער, כולל ילדה ונערה. משרד החינוך קבע בנהליו כי דיווח על העברות תלמיד ממוסד חינוך פנימייתי ישלח לרשות המקומית שממנה הגיע התלמיד.

לימוד חובה צפויים לעונש שנקבע בו, לאחר שבית המשפט ידון בעברה וישמע חוות דעת, בין היתר מ"קצין ביקור סדיר" - "עובד המדינה או עובד רשות מקומית ששר החינוך והתרבות הסמיכו לעניין זה". בסעיף 12א(2) לחוק חינוך חובה נקבע כי מנהל המוסד החינוכי חייב לדווח גם על תלמיד שהיה רשום במוסד בשנת הלימודים החולפת ולא נרשם שם לשנת הלימודים הקרובה.

2. בתקנות לימוד חובה (כללי דיווח של מנהל מוסד חינוך), התשס"ה-2004 (להלן - תקנות דיווח מוסד חינוך), נקבעו אופן הדיווח ומועדי הדיווח על לימוד בלתי סדיר, על היעדר רישום לשנת הלימודים הקרובה ועל אי-הגעה ללימודים.

3. משרדי החינוך והרווחה ייעדו שלושה גורמים ברשות המקומית לטיפול בבני נוער מנותקים: יחידת קציני ביקור סדיר (להלן - קב"ס) ויחידת עובדי קידום נוער - שתיהן פועלות במסגרת מחלקת החינוך של הרשות המקומית, ויחידת עובדים סוציאליים לנוער וצעירים (להלן - עו"ס נוער וצעירים) שפועלת במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים.

(א) יחידת הקב"ס: משרד החינוך הטיל על הקב"ס את איתורם של בני הנוער שנשרו ממסגרות הלימודים, את הטיפול בהם ואת הדאגה לשלבם מחדש במסגרת לימודים. בנוהל ביקור סדיר שפרסם משרד החינוך, נקבעו הכישורים הנדרשים מקב"ס והנחיות לדיווח על תלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר בבית הספר.

בדצמבר 1994 (שנת הלימודים התשנ"ה) פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא "מניעת נשירה - הגברת כוח ההתמדה וההצלחה של התלמידים בבית-הספר"¹¹ (להלן - חוזר המנכ"ל מהתשנ"ה) אשר נכללות בו הנחיות לקב"ס.

(ב) יחידת קידום נוער: משרד החינוך פרסם נוהל קידום נוער אשר קובע כי על עובד "קידום נוער" ברשות המקומית ליצור קשר עם בני נוער מנותקים ולתכנן יעדים טיפוליים לקידום זאת באמצעות מתן טיפול פרטני, הנחיה והדרכה קבוצתית, ועבודה קהילתית ומשפחתית. יחידת קידום נוער ברשויות המקומיות אחראית להפעלת תכנית להשלמת השכלת יסוד לנוער המנותק (להלן - היל"ה): תכנית חינוכית-טיפולית של משרד החינוך לקידום בני נוער ולשילוב בני הנוער שמוכנים לכך במסגרות מיוחדות של לימודי יסוד או לימודים תיכוניים לבני נוער שנשרו מבתי ספר (ראו להלן בפרק "הטיפול בבני נוער מנותקים").

(ג) יחידת עו"ס נוער וצעירים: משרד הרווחה פרסם בתקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)¹² הוראות לאיתור בני נוער מנותקים ולטיפול בהם, ולפיהן אלה ייעשו בידי עובדים סוציאליים שיועדו לכך במחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית - עו"ס נוער וצעירים, כאמור. עוד נקבע בתע"ס כי עבודתם תיעשה באמצעות סיור בשטח לשם זיהוי ואיתור, ייזום קשר, טיפול בנערים המנותקים בסביבתם הטבעית וטיפול פרטני, קבוצתי וקהילתי בנערים.

חסרים במישור הנורמטיבי

הקב"ס הנם הזרוע המרכזית שמטפלת בילדים ובבני נוער שנושרים ממוסדות חינוך. כאמור, משרד החינוך קבע את "תחומי הטיפול והאחריות של קצין הביקור הסדיר" בחוזר המנכ"ל

11 חוזר מנכ"ל מיוחד ז' (תשנ"ה), מדצמבר 1994.

12 התע"ס מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות המקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.

מהתשנ"ה; אולם מאז חלפו כשני עשורים שבהם חלו מטבע הדברים שינויים בדרישות הטיפול בנושאים ובמערכת הממוחשב שעומד לרשות הקב"סים, בלא שהנחיות משרד החינוך לקב"סים שוננו ועודכנו. להלן פירוט הממצאים:

1. הקב"סים פועלים בכמה מישורים: כנציגי משרד החינוך והרשות המקומית - מול גורמי החינוך בבית הספר; כ"נציגי" חוק לימוד חובה וכיועצים ומדריכים - מול הילד ומשפחתו; כמנחים חינוכיים ויוזמי שילוב מחדש של נושאים - מול בית הספר והקהילה; כמתאמים בין מערכות הטיפול השונות¹³. משום כך המליצה ועדת הנשירה, בשנת 2002, למנות את הקב"סים ל"מנהלי הטיפול" של כל תלמיד נושר (ראו להלן).

נמצא, כי אופן טיפול הקב"סים במישורים השונים ויישום המלצת ועדת הנשירה לא עוגנו בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה.

משרד החינוך הודיע בתשובתו מיוני 2013 כי הוא פועל להוצאת חוזר מנכ"ל מעודכן, וכי הוא "לוקח לתשומת לבו הערות המבקר לגבי חידוד הנחיות שבתחום טיפולו של הקב"ס. ההערות יבדקו ויבוצעו העדכונים הנדרשים".

2. המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה במשרד החינוך פיתחה מערכת מידע ממוחשבת בשם "מרכז מידע רשות" (להלן - ממ"ר), שמאפשרת ניהול ידע, תמיכה בקבלת החלטות ושיתוף פעולה ותקשורת בין מוסדות החינוך, הקב"ס, הרשות המקומית וגורמי הטיפול השונים. משנת 2009 המערכת פועלת בכל הרשויות המקומיות, ומרבית הקב"סים משתמשים בה לניהול שוטף של עבודתם.

נמצא כי דרכי השימוש בממ"ר והתמיכה שהקב"ס יכול לקבל מהשימושים בכלי זה לא נכללו בהוראות חוזר המנכ"ל מהתשנ"ה, ובכך נמנע מגורמי החינוך ברשות המקומית מידע חשוב לניהול מיטבי של הממ"ר.

3. תלמידים רבים לומדים במוסדות חינוך שממוקמים מחוץ ליישובי מגוריהם (להלן - תלמידי חוץ). בשתיים משלוש העיריות שנבדקו (אשדוד ופתח תקווה) למדו אלפי תלמידים במוסדות חינוך כאלה. בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה נקבע כי הקב"סים העובדים במקום מגורי התלמידים אחראים לעקוב אחר סדירות לימודיהם של תלמידי חוץ, לאתר תלמידי חוץ שנשרו מבתי הספר שלהם, ולטפל בהם.

נמצא כי משרד החינוך לא הנחה את הקב"סים כיצד לבצע את תפקידם במוסדות החינוך שמחוץ ליישוב, ובפועל לא עקבו הקב"סים בשלוש העיריות שנבדקו אחר סדירות הלימוד של תלמידי החוץ, וממילא לא טיפלו בכל הנושאים מבתי ספר אלה (ראו להלן).

על משרד החינוך להנחות את הרשויות המקומיות ואת הקב"סים לגבי אופן ביצוע המעקב אחר סדירות הלימודים של תלמידי חוץ ולפקח על ביצוע חוזר המנכ"ל מהתשנ"ה.

4. לאחר תחילת שנת הלימודים, משרד החינוך ממציא לרשויות המקומיות רשימת תלמידים "חייבי איתור". הקב"סים נדרשים לאתר את בתי הספר שאותם תלמידים לומדים בהם ולדאוג שמנהלי בתי הספר ידווחו למשרד החינוך שהתלמידים אמנם לומדים בהם. תלמידים שלא אותרו ודיווחים לגביהם לא הגיעו למשרד החינוך מוגדרים בקבצים הממוחשבים של משרד החינוך ובממ"ר - "ללא מוסד לימוד".

13 אסתר אפללו ואייל גבאי, "קציני הביקור הסדיר: הזרוע המשלבת תלמידים בסכנת נשירה", עט השדה, נואר 2011, עמ' 20.

נמצא כי הקב"סים נהגו לעדכן את מאגרי המידע שבעירייה (הממ"ר) על מצב התלמיד בפועל, ואילו מאגרי המידע הממוחשבים של משרד החינוך לא עודכנו ותלמידים רבים הופיעו בהם כחסרי מוסד לימוד בעוד שבפועל הם כבר שובצו במסגרת לימודית.

יצוין כי בשתי עיריות שנבדקו נמצאו הבדלים גדולים בין נתוני הממ"ר לבין נתוני הקובץ הממוחשב של משרד החינוך: בממ"ר של עיריות אשדוד ופתח תקווה היו רשומים במועד הביקורת, בהתאמה, 176 ו-140 בני נוער ללא מוסד לימוד, לעומת 720 ו-340 בקובץ הממוחשב של משרד החינוך.

משרד החינוך הבהיר בתשובתו כי ההבדל בין מספרי הנתונים בשתי מערכות המידע האמורות נובע מכך שהממ"ר מעודכנת בידי הקב"סים ואילו מערכת המידע של משרד החינוך מעודכנת על פי דיווחי מנהלי בתי ספר - ואלה אינם מקפידים על עדכון סטטוס התלמיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי מן הראוי שיבחן את הצורך בפרסום הנחיות מפורטות בנושא זה, ויפעל לעדכון מאגר המידע שברשותו - כדי שהחלטותיו יתבססו על מאגר מידע אמין.

איתור בני נוער נושרים ומנותקים

בשנת הלימודים התשע"ג מנתה אוכלוסיית תלמידי חטיבות הביניים והתיכונים (כיתות ז'-י"ב) שבתחומי שלוש העיריות שנבדקו כ-19,260 (אשדוד), 2,600 (באקה אל-גרבייה) ו-17,330 (פתח תקווה) תלמידים. 340,642 ו-2,008 תלמידים בהתאמה למדו בבתי ספר מחוץ לעריהם.

בעיריות פעלו שלושה גורמי הטיפול שנוכרו לעיל: הקב"סים, עובדי קידום נוער במסגרת מחלקות החינוך, ועו"ס נוער וצעירים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים.

מעקב אחר לימוד סדיר

1. משרד החינוך קבע בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה כי "איתור תלמידים שאינם מבקרים ביקור סדיר בבית הספר והנושרים ממערכת החינוך ושילובם מחדש במסגרת לימודים מסודרת הם מעיקרי מדיניות משרד החינוך". על הקב"סים ברשויות המקומיות הוטל, כאמור, לאתר תלמידים שאינם מבקרים בסדירות בבית הספר ולסייע להחזירם למעגל הלימודים.

בשלוש העיריות שנבדקו פעלו במועד הביקורת 12 קב"סים ב-10.6 שיעורי משרה (אשדוד), 4 קב"סים ב-3 שיעורי משרה (באקה אל-גרבייה) ו-10 קב"סים ב-8 שיעורי משרה (פתח תקווה). הם טיפלו בהתאמה בכ-3,300 ו-260 בני נוער שלא למדו בצורה סדירה¹⁴.

2. במסגרת תפקידם, על הקב"סים להיות בקשר עם גורמי ההנהלה והחינוך בכל אחד מבתי הספר שבאחריותם, לברוק את יומני הנוכחות בבתי הספר, לפעול לאיתור תלמידים שנשרו מהלימודים בבתי ספריהם ולסייע להחזירם למסגרת לימודים. בכל שלוש העיריות שנבדקו, מינה הממונה על יחידת הקב"סים כל אחד מהקב"סים להיות אחראי לכמה מוסדות חינוך.

14 הקב"סים טיפלו גם בנושרים מבתי ספר יסודיים, ובעיריות אשדוד ופתח תקווה קיימו מעקב אחר מאות תלמידים ששולבו מחדש במסגרות חינוך.

נמצא כי בשתיים מהעיריות שנבדקו (אשדוד ובאקה אל-גרבייה) הפסיקו קב"סים את עבודתם, לתקופה קצובה או לצמיתות, בלא שמונה קב"ס אחר למלא את מקומם כאחראים לבתי ספר מסוימים:

(א) שני קב"סים בעיריית אשדוד - האחד מונה כאחראי למעקב אחר סדירות הלימוד של כ-2,700 תלמידים בכמה בתי ספר בעיר, והאחרת מונתה כאחראית למעקב אחר כ-2,000 תלמידות בבתי ספר אחרים - הפסיקו לעבוד: האחד באוקטובר 2012 (תחילת שנת הלימודים התשע"ג) והאחרת במרץ 2012 (אמצע שנת הלימודים התשע"ב). נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (אפריל 2013) לא מינתה העירייה קב"ס למילוי מקומו של הקב"ס האחד, ואילו במקומה של הקב"ס האחרת מונתה קב"ס רק בינואר 2013. כתוצאה מכך, במשך תקופה ארוכה לא היה מעקב נאות אחר סדירות הלימודים של אלפי תלמידים.

(ב) בעיריית באקה אל-גרבייה שהו בשנת הלימודים התשע"ב שני קב"סים - כל אחד מהם מועסק ב-0.5 משרה - בחופשה: האחד במשך כל שנת הלימודים והאחרת מאפריל עד לספטמבר 2012. נמצא כי בפועל פעלו בעיריית באקה אל-גרבייה רק שני קב"סים ב-1.25 משרה, בלא שהעירייה דאגה למלא את מקום העובדים החסרים.

3. בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה נקבע, כי הקב"ס יקבל מהרשות המקומית את רשימת חייבי הרישום בגיל חינוך חובה שלא נרשמו לבית ספר כלשהו, ולאחר התראה בכתב של הרשות המקומית הוא יערוך ביקור בית אצל חייבי הרישום ויעמיד את ההורים על חובתם לרשום את הילד.

בראשית שנת הלימודים התשע"ג קיבלו מחלקות החינוך בעיריות אשדוד ופתח תקווה רשימות של תלמידים חייבי איתור: 141 ו-72 בהתאמה. עד למועד סיום הביקורת, כשמונה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, טרם אותרו 13 תלמידים מאשדוד ו-11 תלמידים מפתח תקווה.

נמצא כי הקב"סים בעיריות אשדוד ופתח תקווה לא ערכו ביקורי בית בבתי התלמידים שלא אותרו. הקב"סים באשדוד הסתפקו בבירורים טלפוניים עם גורמי חינוך ועם בני משפחות התלמידים.

מתשובת עיריית פתח תקווה עולה כי הקב"סים שלה שלחו להורי התלמידים מכתבי התראה, ומשאלה לא נענו לא נעשו בירורים נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אשדוד ופתח תקווה כי איתור מהיר של תלמידים שלא מצויים במסגרת לימוד כלשהי, חיוני ביותר לשילובם במערכת החינוך. על העיריות לפעול בכל דרך אפשרית לביצוע משימה זו.

4. על פי תפיסת משרד החינוך, נוכחותם הסדירה של התלמידים בשיעורים היא תנאי בסיסי להתנהלות תקינה בבית הספר ולהצלחה בלימודים. בבתי הספר העל-יסודיים נוכחות סדירה נכללת בציון ההישגים הלימודיים, והמורים נדרשים לתעד את נוכחותם או היעדרותם של התלמידים במסמך שיועד לכך¹⁵. משרד החינוך קבע כי "יומן המורה הוא כלי ניהול פדגוגי בעל חשיבות רבה, המאפשר... לעקוב מקרוב אחר מגוון תפקודיהם של התלמידים". בתי הספר מחויבים לנהל רישום קפדני של ההיעדרויות מהלימודים, ולדווח לקב"סים על היעדרות ממושכת ללא סיבה מוצדקת. מתחילת 2011 חויבו בתי הספר "להמיר את יומן המורה הידני בשימוש ביומן הממוחשב של משרד החינוך... מורה שאין לו גישה למערכת הממוחשבת רשאי להמשיך ולהשתמש ביומן הידני".

נמצא כי הקב"סים בעיריות אשדוד ופתח תקווה לא בדקו את היומנים - ידניים או ממוחשבים - ולא עשו שימוש בכלי חיוני זה כדי לאתר תלמידים שנשרו. באחד מבתי הספר התיכוניים בבאקה

15 המסמך לרישום נוכחות והיעדרות של תלמידים מכוונה בחוזרי משרד החינוך - "יומן הכיתה", "היומן הכחול" ו"יומן המורה".

אל-גרבייה לא ניהלו כלל יומני נוכחות, וממילא לא היה מידע על התלמידים שאינם מגיעים בסדירות לבית הספר.

עיריית אשדוד הודיעה בתשובתה ממאי 2013, כי היומנים לא נבדקו כתוצאה מקשיים בגישה ליומן הממוחשב. עם זאת, הקב"סים קיבלו דוחות נוכחות מרוכזים של כיתות מסוימות - שרבים מתלמידיהן מצויים בסיכון לנשירה - והיה ביכולתם לקבל דוחות נוכחות מרוכזים ויומני נוכחות לגבי כל אחת מכיתות הלימוד שבאחריותם.

עיריית באקה אל-גרבייה הודיעה בתשובתה מדצמבר 2012, כי בית הספר התיכון האמור "עבר רפורמה" ומתקיים בו מעקב אינטנסיבי אחר סדירות הלימודים של תלמידיו, כולל ניהול יומני נוכחות.

5. בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה נקבע כי על הקב"סים לפנות לכל הגורמים מחוץ לעירייה המטפלים בנוער חריג עד גיל 18 (שירות המבחן במשרד הרווחה, המשטרה, ארגוני מתנדבים ועוד), בבקשה להפנות אליהם כל מקרה של תלמיד שאינו מבקר ביקור סדיר הידוע להם.

נמצא כי הקב"סים בשלוש העיריות שנבדקו לא פנו לגורמים המטפלים שמחוץ לעירייה בבקשה להביא לידיעתם שמות בני נוער כאלה.

6. בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה נקבע כי "קצין הביקור הסדיר יקיים סיורים בסביבת בתי-הספר ובכל מקום אחר שתלמידים עלולים לשוטט בו בשעות הלימודים. בסיורים אלה הוא יברר את שמם ואת מענם של תלמידים אלה ואת בתי הספר שהם רשומים בהם".

נמצא כי הקב"סים בשלוש העיריות שנבדקו לא ביצעו סיורי שטח כדי לאתר תלמידים משוטטים, והמידע שהיה בידם התקבל בעיקר מנתוני בתי הספר.

עיריית פתח תקווה הודיעה בתשובתה ממאי 2013, כי הקב"סים סיירו בכמה גנים בעיר בתדירות נמוכה, וכי העירייה תפעל ל"שיפור תדירות איתור בני נוער משוטטים ע"י הקב"סים".

עיריית אשדוד ביצעה בשנים קודמות שלושה "סיורי שטח" - האחרון שבהם בפברואר 2012. שני סיורים נוספים התבצעו כשנה לאחר מכן, בעת הביקורת. יצוין כי יחידה לאיתור בני נוער בסיכון שהעירייה הקימה (ראו להלן), איתרה באמצעות סיורים בשטח והפנתה לקב"סים, מאז ינואר 2012 ועד לדצמבר 2012, ששה בני נוער מנותקים שלא היו ידועים להם קודם לכן.

7. בסעיף 4(ז) לחוק לימוד חובה נקבע כי מנהל בית ספר ישלח הודעה להורי תלמיד שנעדר מלימודיו לעתים תכופות או שנעדר שבעה ימי לימוד רצופים. העתק ממנה ישלח לרשות החינוך המקומית.

בתקנות דיווח מוסד חינוך נקבע כי אם חלפו שבעה ימים מיום משלוח ההודעה האמורה והתלמיד לא חזר ללימודים סדירים, ידווח על כך מנהל המוסד בכתב למפקח, לממונה המחוזי על ביקור סדיר ומניעת נשירה של משרד החינוך ולמנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית (רשות החינוך). היה וחלפו 30 יום ממשלוח ההודעה והתלמיד לא חזר ללימודים סדירים, ידווח המנהל שוב לגורמים האמורים וכן לממונה הארצי על ביקור סדיר ומניעת נשירה.

(א) מנהלי בתי הספר בבאקה אל-גרבייה לא נהגו לדווח בכתב על תלמידים שלא למדו באופן סדיר, ובתיקי מחלקת החינוך בעירייה היו דיווחים ספורים בלבד על תלמידים שכאלה.

(ב) מנתוני עיריית באקה אל-גרבייה עולה כי בשנת הלימודים התשע"ב (2012), קיבלו הקב"סים דיווחים מגורמים שונים על אודות 75 תלמידים נושרים. בני נוער אלה הם כ-2.5% מכלל התלמידים בבתי הספר העל-יסודיים בעיר.

(ג) מנהלי 14 מבין 23 בתי הספר העל-יסודיים בתחום עיריית פתח תקווה לא דיווחו בכתב על תלמידים שנשרו: שבעה מהם לא דיווחו כלל על תלמידים שנשרו, והאחרים דיווחו טלפונית בלבד.

נמצא כי מנהלי מחלקות החינוך בעיריות באקה אל-גרבייה ופתח תקווה לא התרו בכתב באותם מנהלי בתי ספר שלא דיווחו על תלמידים שנשרו, ואף לא הודיעו זאת למשרד החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות באקה אל-גרבייה ופתח תקווה כי מערך הדיווחים שנקבע בתקנות דיווח מוסד חינוך משמש אמצעי לאיתור תלמידים שנשרו ממסגרת הלימודים. מעבר לאי-עמידה בהוראות הדין, אי-דיווח על היעדרות מלימודים מחסיר ממערכת החינוך אמצעי חיוני לאיתור תלמידים נושרים בסמוך למועד נשירתם, מונע את האפשרות לעקוב אחר כל הנושרים ומקשה על הטיפול הנדרש כדי לנסות ולהחזירם למסגרת לימודים. על העיריות לשנות לאלתר את התייחסותן לאי-דיווח מצד מנהלי בתי ספר, ובכל מקרה שכזה להתרות במנהל ולדווח על כך למשרד החינוך.

תלמידי חוץ

1. בחזור המנכ"ל מהתשנ"ה נקבע כי הקב"ס יאתר את כל התלמידים הלומדים מחוץ ליישוב.
 2. בשנת הלימודים התשע"ג למדו 6,426 מתלמידי אשדוד בכיתות ז'-י"ב ב-1,070 בתי ספר ביישובים שונים מחוץ לעיר; 2,008 מתלמידי פתח תקווה למדו ב-668 בתי ספר מחוץ לעיר; 340 מתלמידי באקה אל-גרבייה למדו ב-13 בתי ספר מחוץ לעיר.

ממיון ובחינה של קובצי הנתונים על תלמידי החוץ בעיריות אשדוד ופתח תקווה, עלה כי חלק ניכר מהתלמידים למדו בבתי ספר עם עוד 10 תלמידים ויותר מערי מגוריהם. 4,017 תלמידים מאשדוד למדו ב-120 בתי ספר כאלה, ו-582 תלמידים מפתח תקווה למדו ב-31 בתי ספר כאלה. מכאן שמדובר במספר לא גדול יחסית של מוסדות - דבר המאפשר מעקב אחר סדירות הלימודים של תלמידי מוסדות אלה לכל הפחות.

(א) נמצא כי מחלקות החינוך בעיריות אשדוד ופתח תקווה לא מיינו את נתוני הקבצים האמורים, וממילא לא ידעו באילו מוסדות חינוך חיצוניים תלמידי העיר לומדים. הקב"סים לא קיימו מעקב כלשהו אחר הלימוד הסדיר של תלמידי החוץ, לרבות התלמידים שלמדו בבתי ספר עם עוד 10 תלמידים ויותר מאותן ערים. הם הסתפקו בכחינת מצב התלמידים שהתקבל עליהם דיווח בדבר לימוד לא סדיר.

(ב) ברישומי הקב"סים נכללו דיווחים של מנהלי בתי ספר על אודות 50 תלמידים מאשדוד שנשרו מ-26 בתי ספר מחוץ לעיר, ו-84 תלמידים מפתח תקווה שנשרו מ-46 בתי ספר מחוץ לעיר.

נמצא כי בעקבות הדיווח של מנהלי בתי הספר יצרו הקב"סים מעיריות אשדוד ופתח תקווה קשר כלשהו עם כ-2% (אשדוד) ו-7% (פתח תקווה) מכלל בתי הספר החיצוניים שלמדו בהם תלמידי שתי הערים.

נמצא כי הקב"סים בשתי הערים לא קיבלו כל מידע ולא ניהלו כל מעקב אחר הביקור הסדיר של רוב התלמידים שלמדו בבתי ספר חיצוניים.
 3. יצוין כי בדוח המבקרת של עיריית פתח תקווה לשנת 2011, היא הצביעה על ליקויים בפעולות היחידה לביקור סדיר, ובהם מעקב לקוי אחר סדירות הלימוד של תלמידים בבתי ספר חיצוניים. המבקרת אף ציינה בדוח כי כבר העירה בעבר על ליקוי כזה ודרישתה לתקנו לא מולאה.
- עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה כי "מצבת כ"א שקבע משרד החינוך לנושא הביקור הסדיר אינה מאפשרת מעקב יזום אחר למעלה מ-2,000 תלמידים לאחר ששובצו במוסדות חינוכיים מחוץ לעיר". הקב"סים ימשיכו לטפל בתלמידים שדיווחים על אודות נשירתם יגיעו לעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי לנוכח הערות המבקרת של העירייה בעבר ופניית משרד מבקר המדינה בדוח זה, אין מקום להתעלמות מהחובה לעקוב אחר סדירות הלימודים של התלמידים בבתי ספר חיצוניים ועליה לחפש דרכים, בעצה אחת עם משרד החינוך, לביצוע מטלה חיונית זו שבתחום אחריותה.

4. בעיריית באקה אל-גרבייה נהגה הקב"סית לבקר פעמיים בשנה בבתי הספר שמחוץ לעיר, כדי לבחון את יומני הנוכחות ואת אופן ניהולם.

(א) נמצא כי הקב"סית של עיריית באקה אל-גרבייה לא תיעדה את ביקוריה בבתי הספר שנמצאים מחוץ לתחום השיפוט של העירייה, ובפועל אין לדעת אם בתי הספר ניהלו רישום נוכחות של תלמידי החוץ.

(ב) מרישומי הקב"סית עולה כי בשנת הלימודים התשע"ב התקבל במחלקת החינוך בעירייה דיווח טלפוני משבעה בתי ספר, מתוך 13 בתי ספר חיצוניים, על 26 תלמידים שלא ביקרו באופן סדיר בבית הספר.

נמצא כי הקב"סית לא ביצעה מעקב אחר הביקור הסדיר של התלמידים בששת בתי הספר האחרים הנמצאים מחוץ לבאקה אל-גרבייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה ששלוש העיריות שנבדקו נמנעו מלעקוב אחר סדירות הופעתם של התלמידים בבתי הספר המצויים מחוץ לערים, זאת בניגוד לחובה שהוטלה עליהן בדין. על העיריות לפעול לאלתר ליצירת קשר עם מנהלי כל בתי הספר החיצוניים שבהם לומדים תלמידי העיר וליצור מערך מעקב אחר סדירות לימודיהם. על משרד החינוך לדאוג לכך שמנהלי בתי ספר אלה ידווחו על היעדרות תלמידים שבאים מיישובים אחרים למחלקות החינוך ברשויות המקומיות מהן הם הגיעו, כנדרש.

תלמידי המגזר החרדי

האוכלוסייה במדינת ישראל מגוונת בתרבותה ובתפיסותיה החברתיות והדתיות. אחת הקבוצות הבולטת בייחודה ובגודלה היא חברה השומרת על אורח חיים יהודי דתי-שמרני ומגדירה את עצמה "חרדית". בשל רצונם של חברה לחנך את ילדיהם על פי אורחות חייהם, נוסדו מוסדות חינוך מיוחדים שניתן בהם משקל רב ללימודי הקודש ולחינוך התואם את השקפותיהם.

בתחומי עיריות אשדוד ופתח תקווה פעלו בשנת הלימודים התשע"ג 19 ו-26 בתי ספר על-יסודיים וכן 34 ו-22 בתי ספר יסודיים בפיקוח חרדי, בהתאמה. בכיתות ז'-י"ב שבבתי ספר אלה למדו כ-6,660 וכ-4,290 תלמידים, בהתאמה; תלמידים אלה היוו כ-35% וכ-25% מכלל תלמידי בתי הספר העל-יסודיים באשדוד ובפתח תקווה, בהתאמה.

מנתוני הקב"סים עולה כי 76 מביין כלל 300 מטופליהם באשדוד ו-79 מביין כלל 460 מטופליהם בפתח תקווה לומדים בבתי ספר בפיקוח חרדי - דהיינו כ-25% וכ-17% מהמטופלים בהתאמה - זאת בעוד ששיעור התלמידים שלמדו בבתי ספר שכאלה היה גבוה מזה בהרבה.

מנתוני הלמ"ס עולה כי שיעור הנשירה של תלמידים מבתי ספר חרדיים גבוה פי שניים ויותר מזה שבבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים¹⁶. מכאן שמספר התלמידים הנושרים מבתי הספר

16 פני החברה בישראל, דוח מס' 5, אוקטובר 2012, עמ' 141, 143. על פי נתוני הדוח, שיעור הנשירה מבתי הספר בפיקוח חרדי עומד על 3% לעומת 1.4% בממלכת ו-1.5% בממלכת-דתי.

החרדיים שנמצאים בטיפול הקב"סים היה אמור להיות גדול בהרבה ממספר הנושרים מבתי הספר הממלכתיים, אולם הנתונים מעידים שחלק מהם לא אותר ככל הנראה.



משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו - אשדוד, באקה אל-גרבייה ופתח תקווה - כי אין להשלים עם מצב שבו לא מתבצעות פעולות אינטנסיביות לאיתור בני נוער מנותקים ונערים שנשרו מבתי הספר ואינם מופיעים בהם באופן סדיר, ושבו ידוע לעובדי מחלקות החינוך של העיריות כי חלק מבני הנוער הנושרים והמנותקים לא אותרו. על העיריות להפעיל תכניות לאיתור יזום של בני נוער כאלה, באמצעות סיורי שטח לאיתור תלמידים נושרים, מעקב אחר סדירות הלימודים של תלמידי החוץ, קבלת מידע מגורמי טיפול בעירייה ופנייה לגורמים שונים מחוצה לה המטפלים בנוער, כגון המשטרה, כדי לקבל מידע על אודות תלמידים שאינם מבקרים בבית הספר באופן סדיר. כן על עיריות אשדוד ופתח תקווה להגביר את הפיקוח על סדירות הלימודים של תלמידי בתי הספר החרדיים.

כן העיר משרד מבקר המדינה לשלוש העיריות שנבדקו, כי כרשויות חינוך מחובתן לדאוג ללימודים הסדירים של כל תלמידיהן, כולל אלה הלימודים מחוץ ליישוביהן, ולפעול לאתר את התלמידים שנשרו ממסגרות לימודים אלה.

פעולותיה של יחידת קידום נוער לאיתור נושרים

שלוש העיריות שנבדקו הפעילו במסגרת מחלקות החינוך שלהן יחידות של "קידום נוער". ביחידת קידום נוער באשדוד פעלו שבעה עובדים במשרות מלאות, ביחידת קידום נוער בבאקה אל-גרבייה פעלו שלושה עובדים בשתי משרות, וביחידת קידום נוער בפתח תקווה פעלו שישה עובדים ב-4.3 משרות.

בנוהל קידום נוער נקבע כי על "עובד קידום נוער" לאתר וליצור קשר עם נערים בגילי 14-18 המנותקים ממסגרת לימודים או ממסגרת עבודה, או מגלים קשיי הסתגלות במסגרות ה"ל. על העובד לפעול בדרכים של "יישוג" (Reaching out) ושל התערבות בסביבה הטבעית, "תוך שימוש במידע משירותי החינוך או באמצעות מידע ממוחשב, ויצירת קשר עם הנער מתוך הדדיות ושותפות". בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה נקבע כי נוסף לקבלת דיווחים מגורמים שונים, על יחידת קידום נוער לאתר בני נוער נושרים באמצעות "איתור בשטח (במוקדי בילוי והסתובבות של הנוער)".

נמצא כי עובדי קידום נוער בשלוש העיריות שנבדקו לא פעלו לאיתור יזום של בני נוער מנותקים, לא פעלו בדרכים של יישוג והתערבות בסביבה הטבעית של בני הנוער, והסתפקו בקבלת מידע מהקב"סים או מעובדי המחלקות לשירותים חברתיים על אודות בני נוער שלא ביקרו באופן סדיר בבתי הספר.

משרד החינוך הודיע בתשובתו כי מדיניות האגף לקידום נוער השתנתה והאיתור היזום מתבסס על קבלת מידע מגורמי רווחה והורים, ואיתור "במרחב הוירטואלי". איתור יזום של בני נוער בסיכון "בסביבה הטבעית שלהם" מתקיים עם נוער עולה בסיכון ומבוצע על ידי עובדים שמוכשרים במיוחד למשימה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי אם מדיניותו בנושא האיתור הזוהר השתנתה, מן הראוי לשנות גם את תוכנו של נוהל קידום נוער. כל עוד שינוי שכזה לא בוצע, הוראותיו מחייבות את הרשויות המקומיות.

פעולותיה של יחידת עו"ס נוער וצעירים לאיתור נוסרים

1. בשלוש העיריות שנבדקו הועסקו 14 עו"ס נוער וצעירים ב-13 משרות (אשדוד), שתי עו"ס ששיעורי משרותיהן הסתכמו במשרה אחת (באקה אל-גרבייה), ו-17 עו"ס ב-12.5 משרות (פתח תקווה). במועד הביקורת טיפלו העובדים הסוציאליים ברשויות אלה בכ-770, 63 ו-580 בני נוער בהתאמה.

2. משרד הרווחה קבע בתע"ס כי על עו"ס נוער וצעירים לבצע "סיוורים בשטח לשם זיהוי ואיתור של בני נוער וצעירים המתאימים להגדרת אוכלוסיית היעד... שנפלטו או נשרו ממסגרת פורמלית ומשוטטים בבטלה ושאינם מתפקדים או מתפקדים עם בעיות הסתגלות חריפות, לרבות התנהגות א-סוציאלית ועבריינית". על העובדים לדווח ליחידת נוער וצעירים על אוכלוסייה שזיהו כזקוקה לטיפול.

(א) נמצא כי עו"ס נוער וצעירים בשלוש העיריות שנבדקו לא ביצעו איתור יזום של בני נוער מנותקים באמצעות "סיוור בשטח". עם זאת, נעשו פעולות כלשהן לאיתור כזה במסגרת יחידת לאיתור בני נוער בסיכון ולטיפול ראשוני בהם, שהקימו עיריות אשדוד ופתח תקווה (ראו להלן, בפרק "איתור יזום").

(ב) עו"ס נוער וצעירים בעיריית באקה אל-גרבייה הנן נשים, ונורמות ההתנהגות בחברה הערבית לא מאפשרות להן לשהות "בשטח" בקרב בני נוער וצעירים גברים. נמצא כי העירייה לא הפעילה עובדים סוציאליים או עובדים קהילתיים גברים, שיהוו אלטרנטיבה לעו"ס נוער וצעירים ויסייעו באיתור בני נוער מנותקים. על העירייה לפעול ליצירת תנאים שיאפשרו איתור בני נוער מנותקים "בשטח".

עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בעבר רווחה תופעת "הישיבה על הברזלים", ואז פעלו העו"ס לאיתור יזום בסיוור שטח. "כיום המוקדים עברו לגנים ציבוריים בשעות הלילה המאוחרות, למבנים נטושים ולמועדונים מפוקפקים - בהם צורכים בני הנוער אלקהול וסמים. בשליחת העו"ס למקומות כאלה בשעות לא קונבנציונאליות יש משום סיכון של ממש".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הרווחה יבחן דרכים לאיתור יזום "בשטח" של בני נוער מנותקים מהמגזר הערבי, ללא מעורבותן של עובדות סוציאליות נשים, מתוך רגישות חברתית למקובל במגזר זה. לנוכח הסברי עיריית פתח תקווה, מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע גם דרכים לאיתור יזום של נוער נושר במקומות העלולים להוות סכנה לעובדים הסוציאליים, ויעגן את קביעותיו בנושא זה בתע"ס.

איתור יזום

זה כשלוש שנים משרד הרווחה מפעיל "מדריכים מאתרים" בתחום נוער וצעירים. המדריכים מופעלים על ידי יחידת עו"ס נוער וצעירים, ופעילותם מתמקדת "באיתור, זיהוי ויצירת קשר עם אוכלוסיית נערים וצעירים בסיכון במרחב פתוח ובסביבת פעילותם הטבעית". האיתור נעשה באמצעות סיוור רגלי וחיפוש אקטיבי אחר בני נוער וצעירים משוטטים, והוא מאפשר לעמוד מקרוב

על מצוקותיהם של בני הנוער ולשלבם בפעילות השוטפת ביחידת נוער וצעירים – המדריכים המאחרים גם עוסקים בליווי בני נוער וצעירים אל מסגרת לימוד או תעסוקה ובריכוז הפעילות של המועדון הטיפולי.

1. במאי 2011 הקימו המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית אשדוד והרשות העירונית למאבק בהתמכרויות ובאלימות¹⁷, יחידה עירונית לאיתור בני נוער בסיכון הנמצאים ברחוב - "עד אליך". התפקיד שיועד לעובדי היחידה העירונית הוא לצאת אל מוקדים בחלק מסוים של העיר שבהם מתאספים בני הנוער, לרקום עמם שיחה, ובאמצעות הנוכחות השיטתית בשטח להתייחד עמם, ליצור קשר בלתי אמצעי ולספק להם מידע בנוגע לשירותי הרווחה הזמינים להם. ביחידה העירונית הועסקו שבעה עובדים, בהם ארבעה מדריכי איתור ב-2.1% משרות. מדריכי האיתור כללו מדריך מחבר העמים, מדריך מהמגזר החרדי ומדריכה יוצאת אתיופיה.

מנתוני היחידה העירונית עולה שבשנת 2012 איתרו עובדיה 168 בני נוער. 26 מהמאחרים היו מנותקים ממסגרת לימודים; ששה מן המנותקים הופנו לקב"ס. שמונה מהמאחרים, שהיו בטיפול הקב"ס, הופנו לעו"ס נוער וצעירים ולשירותי רווחה אחרים.

לסיורים בחלק אחר של העיר הקצתה עיריית אשדוד אחת לשבוע עו"ס נוער וצעירים אחת לסיור לילה, יחד עם עובדי עמותה, כדי לאתר בני נוער בסיכון בגני העיר וברחובותיה וכדי לתת להם טיפול ראשוני. בשנת 2012 אותרו בדרך זו שני בני נוער מנותקים והופנו לטיפול גורמי הרווחה והחינוך.

עיריית אשדוד גם מפעילה בשנתיים האחרונות יחידת איתור של בני נוער חרדי בסיכון, ובהם גם בני נוער מנותקים. היחידה כוללת שישה אברכים שמשרתים ב"שירות האזרחי"¹⁸ ופועלים בשעות הערב באזורי המגורים של המגזר החרדי, במטרה לאתר בני נוער וליצור עמם קשר. בשנת 2012 יצרו חברי היחידה קשר עם כ-100 בני נוער. יצוין כי היחידה לא נהגה להעביר את נתוני הנערים המנותקים לקב"סים בעירייה.

2. בעיריית באקה אל-גרבייה הועסק מאז מרץ 2009 מדריך מאתר בכשליש משרה (12 שעות שבועיות). נמצא כי המדריך המאחר בעיריית באקה אל-גרבייה עסק רק בריכוז עבודת המועדון הטיפולי, ולא באיתור בני נוער מנותקים, בניגוד למה שנקבע בהנחיות משרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר הפעילות של עיריית באקה אל-גרבייה בתחום האיתור היזום של נוער מנותק, חרף האפשרות שסיפק לה משרד הרווחה. איתור כזה חיוני לטיפול בתופעה, וניסיונות האיתור של המדריך חשובים במיוחד בעיר כבאקה אל-גרבייה, שבה עו"ס נוער וצעירים - נשים מהמגזר הערבי - מנועות מסיבות חברתיות מלאתר בני נוער וצעירים בסביבתם הטבעית. על העירייה להעסיק את המדריך גם באיתור בני הנוער, בהתאם להנחיות משרד הרווחה.

3. בעיריית פתח תקווה מועסקים שני מדריכים מאחרים (כל אחד בכרבע משרה), זו השנה השנייה.

נמצא כי המדריכים המאחרים הועסקו כמדריכים בשני מועדונים טיפוליים - "בתים חמים" שהעירייה הפעילה - אולם הם לא הועסקו באיתור בני נוער נושרים ומנותקים, בניגוד להנחיות משרד הרווחה.

17 תאגיד עירוני שהוקם במאי 1999 במטרה להיאבק בהתמכרויות ובאלימות.

18 השירות האזרחי הוא שירות התנדבותי לתועלת הציבור, בהתאם לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.

עיריית פתח תקווה מפעילה תכנית לטיפול בבני נוער בסיכון גבוה מקרב יוצאי חבר העמים, המכונה "מגדלור השומר". התכנית מופעלת בידי עובדים ב-2.5 שיעורי משרה ומתנדבים, והיא כוללת בין השאר יציאה לרחובות העיר בשעות הצהריים ובשעות הערב המאוחרות לאיתור בני נוער בסיכון, בהם גם בני נוער שנשרו ממסגרות לימוד. מנתוני העירייה עולה כי בשנים 2011-2012 הופנו לקב"סים שבעה בני נוער שלא היו ידועים להם קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי עליה להפעיל את המדריכים המאתרים בהתאם להנחיות משרד הרווחה, ולדאוג לאיתור יזום של כלל בני הנוער המנותקים שבתחומה.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו מיוני 2013 כי ינחה את הרשויות המקומיות לבצע איתור יזום באמצעות המדריכים המאתרים, כנדרש, וילווה הנחיה זו בפיקוח ובבקרה.

הטיפול בבני נוער נושרים ומנותקים

יחידת הקב"סים

משרד החינוך קבע בחוזר המנכ"ל מהתשנ"ה, כי יחידת הביקור הסדיר תפעל למניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך, ולשם כך עליה לאתר תלמידים בעלי מאפייני נשירה סמויה, לבנות מסגרות תמיכה מחוץ לבתי הספר ולפעול להחזרת תלמידים נושרים למעגל החיים הבית-ספרי במהירות המרבית. לצורך זה על הקב"סים להיות בקשר עם הצוות החינוכי בבית הספר, עם התלמידים, עם ההורים ועם גורמים בין-מקצועיים בעירייה, כגון השירות הפסיכולוגי והמחלקה לשירותים חברתיים.

כאמור, בשלוש העיריות שנבדקו לא עקבו הקב"סים אחר לימודיהם של תלמידים שלמדו בבתי ספר מחוץ לערי מגוריהם, ולא יצרו כל קשר עם רוב בתי הספר האלה. מכאן שנושרים מבתי הספר האלה לא אותרו על ידיהם וממילא לא זכו לקבל טיפול.

1. בעיריית אשדוד, כאמור, הפסיק אחד הקב"סים את עבודתו באוקטובר 2012 ועד למועד סיום הביקורת לא מונה במקומו קב"ס אחר. כשהפסיק את עבודתו היו בטיפולו 133 תלמידי בתי ספר על-יסודיים¹⁹, שמהם 55 בטיפול שוטף. נמצא כי התלמידים נותרו ללא טיפול המשכי ולא הועברו לטיפולם של קב"סים אחרים.

2. 176 מבין כלל מטופלי הקב"סים באשדוד ו-140 בפתח תקווה הוגדרו על ידי משרד החינוך כבני נוער "ללא מוסד לימוד", זאת לאחר שמאמצי הקב"סים לשלבם מחדש בבית ספרם לא צלחו. 80 ו-78 מהמטופלים האלה (בהתאמה) לא שולבו במסגרת חינוך כלשהי ובפועל היו מנותקים. המטופלים האחרים שולבו במסגרות שונות, רובם בתכנית היל"ה - שירות הנמצא באחריות מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, אשר נועד להשלים השכלה פורמלית של נוער מנותק במסלול למידה אישי, ולשמש פתח לשילובו מחדש במסגרות חינוך פורמליות ובמסגרות נורמטיביות של בני גילו.

החזרת התלמידים הנושרים למעגל החיים הבית-ספרי במהירות המרבית תלויה במידה רבה באיתורם מיד עם נשירתם ובהענקת טיפול מיידית. כן היא תלויה בטיפול רציף והמשכי. יצוין כי הטיפול בבני הנוער המנותקים, שתכליתו לשלבם במסגרת לימודית כלשהי, צריך להיות אינטנסיבי

19 כולל תלמידי ז'-ח'; נוסף להם טיפל הקב"ס ב-25 תלמידי בתי ספר יסודיים.

יותר מהטיפול בנושאים, ומחייב גם את שילובם של עו"ס נוער וצעירים בטיפול. נמצא כי הטיפול שנתנו העיריות שנבדקו לבני הנוער המנותקים לא היה מספק לנוכח מצבם:

(א) משרד מבקר המדינה המציא לידי עו"ס נוער וצעירים בעיריית אשדוד נתונים על 64 מבין 80 בני הנוער המנותקים שנזכרו לעיל. נמצא כי המידע על אודות 30 מבני הנוער המנותקים לא הובא לידיעת עו"ס נוער וצעירים, וממילא לא ניתן להם הטיפול המיטבי הנדרש.

(ב) בדיקת 14 מתיקי הטיפול של בני נוער מנותקים בעיריית אשדוד העלתה כי טיפול הקב"סים בשבעה מהם לא היה רצוף וחלו בו הפסקות שארכו בין שלושה לשבעה חודשים בין מפגש אחד למשנהו; שמונה מהם לא הופנו לעו"ס נוער וצעירים ולא נכללו בין מטופליהם. להלן דוגמה:

בדצמבר 2011 דיווח מנהל בית ספר תיכון באשדוד למחלקת החינוך בעיריית אשדוד על היעדרויות רבות של תלמידי ילדת 1996. ממסמכי הקב"סית עולה כי רק במרץ 2012, יותר מחודשיים לאחר דיווחו של מנהל בית הספר, היא פנתה לצוות הפדגוגי של בית הספר לברור מצב התלמידה. בירורים נוספים מול צוות בית הספר בוצעו באוגוסט ובאוקטובר 2012, במרווחי זמן של חמישה חודשים וחודשיים. ביקור בית שתוכנן למרץ 2012 בוטל עקב המצב הביטחוני ששרר בעיר באותה עת, אך גם לא נערך במשך כל תקופת הטיפול שלאחר מכן. מתחילת שנת הלימודים התשע"ג ועד למועד הביקורת בדצמבר 2012 לא הייתה התלמידה במסגרת לימודים.

(ג) מבדיקת 34 תיקי טיפול בתלמידים נושרים בעיריית באקה אל-גרבייה, נמצא כי טיפול הקב"סים ב-15 מהם החל זמן רב לאחר מועד איתורם: בשישה תלמידים נושרים החל הטיפול רק כעבור שניים עד שלושה חודשים ממועד האיתור, ובשמונה נוספים הוא החל רק כעבור שנה עד שנתיים ממועד האיתור; במקרה אחד אף חלפו שלוש שנים עד לתחילת הטיפול.

(ד) מבדיקת 30 מבין 78 תיקי טיפול של הקב"סים בעיריית פתח תקווה בבני הנוער המנותקים שנזכרו לעיל, עלה כי הטיפול ב-14 מהם לא היה רצוף וחלו בו הפסקות שארכו מארבעה עד שמונה חודשים בין מפגש אחד למשנהו; תשעה מהם לא נכללו בין מטופלי עו"ס נוער וצעירים.

3. בעיריית באקה אל-גרבייה לא הקפידו הקב"סים לקיים קשר בלתי אמצעי עם גורמי החינוך במוסדות החינוך בנוגע לכל אחד מהתלמידים, ובכך חיסרו מעצמם מידע חיוני ואפשרות לטיפול יעיל בנושאים ובשילובם מחדש בבית הספר. להלן דוגמה:

תלמיד יליד 1997, תושב באקה אל-גרבייה, היה בטיפול הקב"סית מאז נובמבר 2009, בעקבות דיווח מנהל בית הספר היסודי על היעדרויות רבות מהלימודים. בדצמבר 2009 דיווחו בני משפחת התלמיד כי הוא עבר ללמוד ביישוב אחר שבו מתגוררים בני משפחתו המורחבת. נמצא כי הקב"סית לא ביקרה בבית הספר ביישוב האחר כדי לעמוד על סדירות לימודיו, ואף לא וידאה עם הנהלת בית הספר או עם גורמי החינוך ברשות המקומית כי הוא אמנם משובץ בבית ספר. בדצמבר 2011, בעקבות קבלת דיווח משרד החינוך על הצורך באיתורו, ביקרה הקב"סית בבית משפחתו ולמדה לדעת כי הוא אינו משובץ בחטיבת ביניים כלשהי. רק ביולי 2012, לאחר שחלפה שנת לימודים שבה לא למד במסגרת כלשהי, הופנה הנער למסגרת קידום נוער במטרה לשלבו בתכנית ה"ל", ועו"ס נוער וצעירים שילבה אותו בין מטופליה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו, כי טיפול מיטבי בתלמיד נושר חייב להתחיל מיד עם איתורו, ולהיעשות באופן רציף תוך שיתוף גורמי החינוך וגורמים טיפוליים אחרים בתהליך החזרתו למסגרת הלימודית, כנדרש.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לשלוש העיריות שנבדקו, כי טיפול לקוי של קב"סים בבני נוער נושרים ומנותקים הוא כבחינת התעלמות מבעיה חברתית חמורה ואי-מילוי חובה חוקית המוטלת עליהן. על העיריות לפעול לאיתור מהיר ושיטתי של אותם בני נוער שנשרו ולטפל בהם טיפול נאות ורצוף, תוך שילוב גורמי החינוך והרווחה בטיפול.

יחידת קידום נוער

1. בנוהל קידום נוער קבע משרד החינוך כי בכל רשות מקומית המפעילה יחידת קידום נוער תופעל ועדת תכנון ומעקב (להלן - ועדת תו"מ). פעילותה של ועדה כזו "מהווה את אבן היסוד לפעילות עם נוער בסיכון ועם נוער מנותק במסגרת קידום נוער". הרכבה קבוע בנוהל, ונקבע בו גם כי היא תתכנס אחת לחודש ותנסח תכנית עבודה חודשית ליחידת קידום הנוער, תנסח תכניות רלוונטיות לבני הנוער שהיחידה מטפלת בהם, ותקבע מי הזכאים להשתתף בתכנית היל"ה. ועדת תו"מ גם אחראית לוודא שהתכניות מבוצעות כנדרש.

(א) הברדיקה העלתה כי בעיריות אשדוד ופתח תקווה התכנסו ועדות תו"מ לעתים תכופות, אך רוב דיוניהן הוקדשו לטיפולים פרטניים בבני נוער נושרים. הוועדות לא קבעו תכניות חדשות לעבודת היחידה וממילא לא וידאו שהתכניות מבוצעות.

(ב) בעיריית באקה אל גרבייה התכנסה ועדת תו"מ מדי פעם, לא בתדירות הנדרשת, ורק לצורך קביעת בני הנוער שישתתפו בתכנית היל"ה. הוועדה לא עסקה בתכנון עבודת היחידה ובמעקב אחר ביצוע התכניות, בניגוד לנדרש.

2. שלוש העיריות שנבדקו מפעילות את תכנית היל"ה. בעת הביקורת למדו בתכנית היל"ה 75 מבין 117 מטופלי קידום נוער באשדוד, 34 מבין 42 המטופלים בבאקה אל-גרבייה ו-107 מבין 130 המטופלים בפתח תקווה.

3. בנוהל קידום נוער נקבע כי תפקידו של עובד קידום נוער הוא לאתר בני נוער בגילי 14-18 המנותקים ממסגרת לימודים או מגלים קשיי הסתגלות למסגרת, וליצור עמם קשרים. על העובד להפעיל כלים טיפוליים וחינוכיים לשילוב בני הנוער המנותקים במערכות פורמליות ובלתי פורמליות התואמות את גילם, ולבצע מעקב מתמיד אחר התקדמות הטיפול, בהתאם ליעדי התכנית. יחידת קידום נוער בעיריית אשדוד פרסמה תכנית עבודה לשנת הלימודים התשע"ג, בהתאם לנוהל קידום נוער, ובה נקבע כי מפגשים אישיים עם בני נוער מטופלים יבוצעו לעתים קרובות - ולפחות פעם בשבועיים עם אלה מהם שזקוקים לטיפול אינטנסיבי ופעם בשלושה שבועות עם אלה שמקבלים טיפול אקסטנסיבי.

מבדיקת 15 תיקי טיפול של בני נוער בעיריית אשדוד עולה כי עד למועד סיום הביקורת לא קיבלו שלושה מהמטופלים טיפול כלשהו במשך 3.5-4.5 חודשים לפחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד כי טיפול נאות בבני נוער נושרים צריך להיות רציף, בהתאם לנדרש בנוהל קידום נוער.

4. יחידת קידום נוער בבאקה אל-גרבייה לא ניהלה תיק מסמכים לכל אחד ממטופליה, ולכן לא ניתן היה לבחון את אופן הטיפול בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית באקה אל-גרבייה כי רישום מלא ותייעוד של הטיפול בבני נוער מנותקים, וכן תיעוד הפעולות החברתיות של יחידת קידום נוער, הן פעולות בסיסיות וחינוכיות למעקב אחר אופן הטיפול ולבחינת מידת ההצלחה של תכניות הטיפול בבני הנוער. על העירייה לדאוג לניהול תיקי טיפול ביחידת קידום נוער ולתייעוד פעולותיה.

5. הנושרים המצויים בטיפול של יחידת קידום נוער התנתקו ממסגרות הלימוד הפורמלי וחסרים בדרך כלל את המוטיבציה לחזור למסגרת לימודית. שילובם בתכנית היל"ה, סמוך ככל האפשר לתחילת הטיפול בהם, חיונית להחזרתם לפעילות נורמטיבית ושילובם מחדש בחברה.

נמצא כי 12 מבין המטופלים ביחידת קידום נוער בעיריית פתח תקווה המתינו מאז תחילת שנת הלימודים התשע"ג (ספטמבר 2012) ועד למועד סיום הביקורת לשילוב בתכנית היל"ה.

העירייה הסבירה בתשובתה כי לגבי מחציתם לא הועברה פנייה מהקב"סים לשלבם בתכנית היל"ה, ואילו האחרים מצויים ב"שלבי חיזור" בניסיון לקבל את הסכמתם לשילובם בתכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי עיכוב בשילובם של בני נוער נושרים במסגרת לימודית עלול לפגוע במוטיבציה שלהם ובאפשרות לשלבם מחדש במסגרת. על העירייה לפעול לשילוב בני נוער בתכנית היל"ה, ללא כל השתאות.

יחידת עו"ס נוער וצעירים

הנחיות התע"ס מציבות לעו"ס נוער וצעירים כמה מטרות: לעורר בבני הנוער מודעות למצבם; להביאם לשינוי עמדות ודפוסי התנהגות; להכשירם להשתמש בשירותי הקהילה; ולשלבם בלימודים, בעבודה ובחיי החברה והקהילה.

עו"ס נוער וצעירים שבמחלקות לשירותים חברתיים בעיריות אשדוד, באקה אל-גרבייה ופתח תקווה טיפלו כאמור בכ-63,770 ו-580 בני נוער בהתאמה.

1. בתע"ס נקבע כי עו"ס נוער וצעירים "יזום קשר" עם בני נוער מנותקים, בשלב הראשון "כלי חוזה מפורט ובלי ציפיות מוגדרות במטרה לעורר את אמונם ולהציע להם עזרה".

נמצא כי עו"ס נוער וצעירים בשלוש העיריות שנבדקו לא פעלו על פי ההוראות שניתנו בתע"ס: הם לא עשו פעולות לייזום קשר עם בני נוער מנותקים והקשר עם מטופלים נוצר, לרוב, בעקבות הפניות של עו"ס משפחה וקב"סים או עובדי חינוך.

2. בתע"ס נקבע גם כי טיפול בבני נוער ייעשה "בסביבה הטבעית", באווירה הנוחה להם ובשעות המפגש שלהם".

נמצא כי עו"ס נוער וצעירים בשלוש העיריות שנבדקו לא פעלו כלל בדרך על פי הנחיה זו, והטיפול הפרטני נעשה לרוב במשרדי המחלקה לשירותים חברתיים ובשעות העבודה המקובלות בעירייה, או במסגרת מועדונים טיפוליים של המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו, כי פעולות של עו"ס נוער וצעירים שמבוצעות רק במסגרת המשרדית או במועדונים טיפוליים הן ראויות אך אינן מספקות, והן מותרות חלק מבני נוער המצויים במשבר ללא טיפול ועזרה כלשהם.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי "על העו"ס לבצע עבודה משולבת הן בקהילה, במחלקת הרווחה ובשטח", וכן במועדון הטיפול, לבני נוער בסיכון.

3. משרד הרווחה קבע בתע"ס כי לכל מטופל במחלקה לשירותים חברתיים, כולל מטופלים שמקבלים שירותים קבוצתיים, יש לפתוח "תיק לקוח, ובו ירשמו, בין היתר, הטיפול הפרטני והקבוצתי שניתן ללקוח ונתוני יסוד אישיים שפורטו בתע"ס".

(א) נמצא כי לשישה מטופלים מבין 63 מטופלי עו"ס נוער וצעירים בבאקה אל-גרבייה ול-15 מבין 60 מטופלים בפתח תקווה, שנתונייהם נבדקו אקראית, לא היו תיקי לקוח. היעדר רישום מסודר של הטיפול בתיקי הלקוח עלול לפגוע בטיפול הניתן למטופלים אלה.

(ב) בתיקי לקוח של שלושה מבין 26 תיקי מטופלים שנבדקו באשדוד ו-20 מבין 48 תיקי מטופלים שנבדקו בפתח תקווה, חסרו רישומי הטיפול. בשבעה מתיקי הלקוח בפתח תקווה חסרו גם טופסי נתוני היסוד.

עיריית פתח תקווה הודיעה בתשובתה כי "כיום ישנו פער משמעותי בין העבודה האינטנסיבית המתקיימת בפועל ובין התייעוד, שאינו משקף את המציאות לאשורה". העירייה מסרה כי תנחה את העובדים הסוציאליים לשפר את אופן התייעוד.

פתיחת תיקי לקוח וניהול מסמכי יסוד בתיקים הם אמצעים ביורוקרטיים חיוניים לטיפול בבני נוער נושרים או מנותקים - לצורך מעקב רצוף אחר יישום תכנית הטיפול שנקבעה ולצורך שיקוף מצב המטופל באמצעות רישום של מידת היענותו לדרישות המטפל. משרד מבקר המדינה העיר לשלוש העיריות שנבדקו כי עליהן להקפיד לפתוח תיק לקוח לכל מטופל ולנהלו כראוי, כנדרש בהנחיות תע"ס, כחלק חיוני מהטיפול בבני הנוער.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי יבהיר למנהלי המחלקות לשירותים חברתיים את החובה לפתוח תיק טיפול לכל מטופל ולתעד בו כל טיפול, ויפקח על ביצוע פעולות אלה.

4. מהוראות תע"ס עולה כי עו"ס נוער וצעירים אחראי לטיפול בבני נוער נושרים ומנותקים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהטיפול המתאים לבני נוער אלה יינתן סמוך לאיתורם, וכי הוא יינתן באופן רצוף:

(א) נמצא כי הטיפול בשלושה מבין 26 המטופלים שתיקיהם נבדקו בעיריית אשדוד החל כשלושה עד חמישה חודשים לאחר שהתלמידים אותרו ושמותיהם הובאו לידיעת עו"ס נוער וצעירים. בעיריית פתח תקווה נמצא שהטיפול ב-11 מבין 47 נערים כאלה החל לאחר כארבעה חודשים עד למעלה משנה. להלן דוגמה:

נערה ילידת 1994, בת למשפחה חד-הורית, שהתגוררה בבית קרובת משפחה, למדה בשנת הלימודים התשע"א בכיתה ט' באחד מבתי הספר בפתח תקווה. בתחילת שנת הלימודים התשע"ב הפסיקה הנערה את לימודיה בבית הספר. בספטמבר 2011 הפנתה יועצת חינוכית של מרכז טיפולי שבמחלקה לשירותים חברתיים של העירייה את הנערה לטיפול עו"ס נוער וצעירים בעירייה. נמצא כי פגישת היכרות ראשונה נערכה עמה במרץ 2012 - כחצי שנה לאחר מועד ההפניה; שתי פגישות נוספות עמה התקיימו במרץ וביוני 2012; וממועד זה ועד לסיום הביקורת לא נעשה כל ניסיון ליצירת קשר עם הנערה, לחיזור אחריה ולטיפול כלשהו בה. יצוין כי במכתב מינואר 2012 דווח לקב"ס על היעדרותה מהלימודים, אך שמה לא נכלל ברשימות מטופלי הקב"סים של העירייה.

(ב) נמצא כי רצף הטיפול בשמונה מבין 26 התלמידים שתיקיהם נבדקו בעיריית אשדוד נקטע למשך זמן שנע משלושה חודשים ועד לשלוש שנים, דבר אשר יש בו כדי להשפיע על הטיפול ואיכותו.

5. בתע"ס נקבע כי עו"ס נוער וצעירים יבנה תכנית טיפול אישית לכל מטופל שנמצא באחריותו. נמצא כי תיקי הלקוח בעיריות אשדוד ופתח תקווה לא כללו רישומים על תכניות הטיפול בבני הנוער.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד ופתח תקווה, כי קביעת תכנית טיפול בסמוך לתחילת הטיפול בתלמיד הנושר, ויישומה מיד לאחר קביעתה, יש בהם כדי להשפיע על הצלחת הטיפול בו.

עיריית אשדוד הודיעה בתשובתה ממאי 2013, כי בעקבות הביקורת הכינה טופס מיוחד לרישום תכנית טיפול שיימצא בכל תיק לקוח. תכנית הטיפול תעודכן אחת לחודשיים, או בהתאם למצב של המטופל.

בתע"ס הוגדרה אוכלוסיית היעד של עו"ס נוער וצעירים כבני נוער אשר אינם מתפקדים והם בעלי בעיות הסתגלות חריפות. על העובדים הסוציאליים הוטל ללמוד את הערכים, הנורמות ודפוסי ההתנהגות של אוכלוסיית היעד, כבסיס לבניית תכניות הטיפול.

נמצא כי ב-12 מבין 26 תיקי הלקוח שנבדקו בעיריית אשדוד וב-35 מבין 47 התיקים מפתח תקווה, לא היה רישום בדבר ביצוע ביקור בית. לדעת משרד מבקר המדינה, ביקור בבית משפחת המטופל יכול לתרום רבות להכרת דפוסי התנהגותו והרקע ההידרדרותו החברתית.

לסיכום, יחידת עו"ס נוער וצעירים היא גורם מרכזי לטיפול בבני נוער נושרים ומנותקים. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד ופתח תקווה, כי טיפול בבני נוער אלה שלא בסביבתם הטבעית, השהיית הטיפול בהם לאחר שאותרו, היעדר תכנית טיפול מסודרת, אי-שמירה על רצף טיפולי והיעדר ביקורי בית - עלולים לפגום בהצלחת הטיפול. על העיריית לתקן את הליקויים שהועלו, להסדיר את הטיפול בבני הנוער הנושרים בהתאם להנחיות תע"ס, ולייעלו.

מועדונים טיפוליים

1. בשלוש העיריית שנבדקו הפעילה יחידת עו"ס נוער וצעירים "בתים חמים" - מועדונים טיפוליים לבני נוער בסיכון, ובהם בני נוער נושרים ומנותקים.

2. משרד הרווחה פיתח תכנית "רגישת תרבות" לטיפול ולשיקום בני נוער מהמגזר החרדי, שנשרו ממסגרות הלימוד והם מנותקים ממסגרת לימודית כלשהי ומצויים בסיכון (להלן - תכנית נוח"ס). 20 יישובים, בהם אשדוד, נבחרו לשמש דגם לבדיקת מידת ההצלחה של התכנית.

במסגרת תכנית נוח"ס הפעילה עיריית אשדוד מאז אוקטובר 2011 מרכז יום תומך רב-תחומי לנוער חרדי (להלן - מית"ר). מית"ר פעל במבנה של העירייה במשך כל שעות היום והערב. בהקמת מית"ר לקחו חלק גם רבנים מקומיים, שעודדו בני נוער מנותקים להשתתף בפעילויותיו. מית"ר מקיים פעילויות חברתיות שונות, שיחות טיפוליות ושיעורים לא פורמליים. כל זאת במטרה לשלב את בני הנוער מחדש במסגרות נורמטיביות. בשנת הלימודים התשע"ג השתתפו בפעילות מית"ר 54 בני נוער חרדים.

שיתוף פעולה בין גורמי הטיפול בנושרים

1. ועדת הנשירה הכירה בכך שמערכת החינוך אינה יכולה לבדה לתת מענה לכלל הצרכים של בני הנוער הנושרים - הן הגלויים והן הסמויים. מגוון הצרכים של בני הנוער הנושרים מעיד על כך שרבים מהם מתמודדים עם אתגרים ועם קשיים הדורשים סיוע גם ממערכות הרווחה, הבריאות ובריאות הנפש. לפיכך ייחסה ועדת הנשירה חשיבות ראשונה במעלה לקביעת הסדרים לחלוקת האחריות בין השירותים השונים מחד גיסא, ויצירת שותפות ביניהם מאידך גיסא. עוד המליצה הוועדה למנות לכל תלמיד נושר "מנהל טיפול" - תפקיד שהקב"ס יכול למלא - שיקיים עמו קשר משמעותי וירכז את כל המאמצים לשילובו במערכת הלימודים ואת רישומי השירותים הניתנים לו בתחומים השונים - הלימודי, הרגשי, החברתי ועוד.

שלושה גורמים עיקריים בעיריות עוסקים, כאמור, בטיפול בבני נוער נושרים ומנותקים - יחידת הקב"סים, יחידת קידום נוער ויחידת עו"ס נוער וצעירים - זרימה קבועה של מידע ביניהן וטיפול משותף בנושאים הן דרישות בסיסיות להצלחת איתור הנושאים והטיפול בהם.

(א) המחלקה למניעת נשירה שבעיריית אשדוד אימצה את המלצת ועדת הנשירה וכללה בהנחיותיה לקב"סים הסדרים למינוי "מנהל טיפול". נמצא כי בפועל לא מילאו הקב"סים תפקיד זה ולא הייתה זרימת מידע מוסדרת בן שלושת גורמי הטיפול - כך לדוגמה, מידע חיוני על בני נוער מנותקים לא הועבר מהקב"סים לעו"ס נוער וצעירים.

(ב) עיריות באקה אל-גרבייה ופתח תקווה לא קבעו כל הסדרים למינוי "מנהל טיפול"; שיתוף הפעולה בין שלושת גורמי הטיפול היה לקוי, ולא הייתה זרימת מידע מוסדרת וקבועה ביניהם. לא התקיימו דיונים משותפים סדירים לקביעת דרכי עבודה משותפות ולבחינה פרטנית של טיפול במנותקים. דיונים שקיימו לעתים גורמי חינוך ורווחה, לא תועדו.

על שלוש העיריות שנבדקו לקבוע "מנהל טיפול" לכל תלמיד נושר, לתעד כל דיון שמתקיים ולוודא כי מתקיים שיתוף פעולה בין שלושת גורמי הטיפול.

עיריית פתח תקווה הודיעה בתשובתה כי "לאור הערות המבקר, הוחלט להקים בעירייה גוף מרכזי לטיפול בנושא בני נוער בסיכון לנשירה ובניתוק ממסגרות לימודים פורמאליות. גוף זה יתאם ויקשר בין כל העוסקים בתחום... גוף זה יגבש מדיניות אחידה בנושא איתור וטיפול באוכלוסיית הנושרים וימנה 'מנהל טיפול' לכל תלמיד נושר".

2. בפקודת העיריות (סעיף 1149) נקבע, כי מועצת העירייה תבחר ועדה לקידום מעמד הילד, שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות לקידום מעמד הילד ובני הנוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות מימוש עקרונות של טובת הילד, אי-אפליה, הזכות להתפתחות בתנאים נאותים ועוד.

ועדת הנשירה קבעה כי הוועדה לקידום מעמד הילד היא הכתובת המתאימה לשאת באחריות לתכנון ולהפעלה של מערך השירותים לטיפול בנושרים ולתיאום בין השירותים השונים הניתנים להם. נמצא כי בעיריות אשדוד ובאקה אל-גרבייה לא פעלה הוועדה הזאת כנדרש:

(א) עיריית אשדוד אמנם בחרה בוועדה לקידום מעמד הילד, אך היא לא התכנסה ולא קיימה דיונים.

(ב) הוועדה לקידום מעמד הילד שפעלה בעיריית באקה אל-גרבייה לא דנה בנושא הנשירה מבתי הספר.

3. בינואר 2010 הקימה עיריית אשדוד פורום "שולחן עגול נוער", שנועד לייצר שיתוף פעולה בין כלל הגורמים העירוניים המקצועיים העוסקים בטיפול בנוער - החל בנוער נורמטיבי וכלה בנוער מנותק. הישיבות אמורות היו להתקיים אחת לחודשיים. בשנים 2011 ו-2012 התקיימו שש ישיבות בלבד של הפורום.

נמצא כי דיוני הפורום התמקדו בטיפול בילדים ובנוער בסיכון, ושום דיון לא יוחד לטיפול בתלמידים נושרים, למעט דיון בהקמת יחידה לאיתור בני נוער משוטט.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד כי דיוני הפורום אינם יכולים לבוא במקום פעילות הוועדה לקידום מעמד הילד, שהיא ועדת חובה.



משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו, כי הליקויים שנמצאו באיתור הנושרים ממסגרות חינוך, במניעת הנשירה ובטיפול בבני נוער נושרים שאותרו, עלולים לגרום להידרדרות במצבם של בני הנוער הנזקקים ולפגיעה בשילובם במערכות החינוך.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותן של העיריות לפעול לאיתור בני נוער מנותקים שרשומים למוסדות חינוך מחוץ לעיר, הימנעות שמתירה את בני הנוער המנותקים ללא טיפול ועלולה לחשוף אותם לנגעי עבריינות וסמים ולגרום להידרדרות נוספת במצבם.

על העיריות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שנמצאו, לפעול למניעת נשירה של בני נוער ולכלול במעגל המטופלים את בני הנוער המנותקים. עוד עליהן לדאוג לטיפול נאות בנושרים ובמנותקים, בהתאם להוראות משרד החינוך ומשרד הרווחה, ולהסדרת שיתוף פעולה בין הגורמים המטופלים באוכלוסייה זו.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו: "בהתייחס למכלול הנושאים שדוח המבקר העלה: אנו נבצע ריענון נהלים השלמת כתיבת תע"ס חדש הרחבת מערך הבקרה ושיפור עמידת העובדים בתחומי יישוג ואיתור".

סיכום

1. משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו - אשדוד, באקה אל-גרבייה ופתח תקווה - כי אין להשלים עם מצב שבו ברור לעובדי מחלקות החינוך והרווחה בהן כי חלק מבני הנוער הנושרים והמנותקים לא אותרו, זאת בלא שמבוצעת פעילות אינטנסיבית לאיתורם. על העיריות להפעיל תכנית לאיתור יזום של בני נוער אלה באמצעות סיוורם בשטח, קבלת מידע מגורמי טיפול בעירייה וכן פנייה לגורמי טיפול שונים מחוצה לה, על מנת שיעבירו לידיהם מידע על תלמידים שאינם מבקרים בבית הספר באופן סדיר.

2. חובת העיריות כרשויות חינוך היא לדאוג ללימודים הסדירים של כל תלמידיהן, כולל אלה הלומדים מחוץ לתחומן, ולאתר את התלמידים שנשרו ממסגרות לימודים אלה. על עיריות אשדוד ופתח תקווה לפעול לאלתר ליצירת קשר עם מנהלי כל בתי הספר מחוץ לעיר שבהם לומדים תלמידי העיר וליצור מערך מעקב אחר סדירות לימודיהם.

3. מן הראוי שמשרד הרווחה יבחן דרכים לאיתור "בשטח" של בני נוער מהמגזר הערבי שזקוקים לטיפול עו"ס נוער וצעירים, לא על ידי העובדות הסוציאליות לנוער וצעירים שהן רובן נשים - מתוך רגישות חברתית למקובל במגזר זה. מן הראוי שמשרד הרווחה יקבע גם דרכים ונהלים לאיתור יזום של נוער נושר במגזר היהודי, במקומות שבהם עלולים העובדים הסוציאליים להימצא בסכנה, ויעגן את קביעותיו בנושא זה בתע"ס.

4. יחידת עו"ס נוער וצעירים היא גורם מרכזי לטיפול בבני נוער נושרים ומנותקים. משרד מבקר המדינה מעיר לשלוש העיריות שנבדקו כי טיפול בבני נוער אלה שלא בסביבתם הטבעית, עיכוב הטיפול בהם לאחר שאותרו, היעדר תכנית טיפול מסודרת, היעדר שמירה על רצף טיפולי והיעדר ביקורי בית - עלולים לפגום בהצלחת הטיפול. על העיריות לתקן את הליקויים שנמצאו, ולהסדיר את הטיפול בבני הנוער הנושרים בהתאם להנחיות משרד הרווחה.

5. על שלוש העיריות שנבדקו לקבוע "מנהל טיפול" לכל תלמיד נושר ולוודא שמתקיים שיתוף פעולה בין שלושת גורמי הטיפול (יחידת הביקור הסדיר, יחידת קידום נוער והמחלקה לשירותים חברתיים).

6. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותן של שלוש העיריות שנבדקו מלפעול לאיתור בני נוער נושרים ומנותקים במוסדות חינוך מחוץ לעיר. התנהגות זו של העיריות מותירה את בני הנוער המנותקים ללא טיפול, דבר שעלול לחשוף אותם לנגעי עבריינות וסמים ולגרום להידרדרות במצבם. על העיריות לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שנמצאו בפעולותיהן למניעת נשירה של בני נוער, ולדאוג לטיפול נאות בנושרים ובמנותקים בהתאם להוראות משרד החינוך ומשרד הרווחה.

