

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



# עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים





## עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים

### רקע

אלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה בעלת ביטויים שונים. חלק גדול ממקרי האלימות הוא בין בני זוג, ונפגעים בעיקר נשים. במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה פועל מרכז אזורי לשלום המשפחה, הנותן שירות גם לתושבי רשויות סמוכות.

### נתוני מפתח

8,398

משפחות טופלו במרכזים למניעת אלימות ולטיפול באלימות במשפחה בכל הארץ בשנת 2018

22,974

תיקי עבירות אלימות בין בני זוג טופלו במשטרה בכל הארץ בשנת 2018

1,219

פניות נשים בכל הארץ למוקד חירום חברתי במשרד הרווחה בשנת 2018

114

משפחות טופלו במרכז לשלום המשפחה ברמלה בשנת 2018, ובהן 72 נשים

546

פניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה ב-2018. 442 מהן הגיעו מהמשטרה ו-32 בלבד מהנפגעים עצמם

85 מיליון ש"ח

סכום ההוצאות על רווחה בעיריית רמלה בשנת 2018

18%

מהפניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה בשנת 2018 נגעו לאוכלוסייה הערבית

21%

מהפניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה בשנת 2018 נגעו לאוכלוסיית עולים

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את שירותי הרווחה בעיריית רמלה, בעיקר במסגרת המרכז האזורי לשלום המשפחה, בהיבט של מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים. בדיקות השלמה נעשו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד לביטחון הפנים ובמשטרת ישראל.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

- יישום המלצות ועדה מקצועית ארצית לטיפול באלימות** - הוחל ביישומן של רוב ההמלצות שנועדו ליישום בשנה הראשונה ובהן הרחבת שירותים למגזרים השונים, מערכי הסברה ומענים במצבי חירום ובעיתות סכנה, אך יישומן טרם הושלם.
- איזש תקנים** - במועד הביקורת לא היו מאוישים כרבע מהתקנים בצוותים המטפלים בפרט ובמשפחה. במרכז לשלום המשפחה היו מאוישים כל התקנים, אבל איזש נתון לתנועתיות. פערים באיזש תקנים של עובדים סוציאליים הם תופעה כלל ארצית.
- חלוקת עבודה ותיאום בתחום הרווחה** - חלוקת העבודה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה אינם מוסדרים דיים בנהלים למשל- לגבי העברת מידע ועדכון שיסדירו גם מועדים קבועים לדיונים על לקוחות משותפים של המחלקה והמרכז.
- פעולות מניעה ואיתור** - המחלקה לשירותים חברתיים והמרכז לשלום המשפחה ברמלה אינם מבצעים באופן שיטתי וסדור פעולות הסברה ואיתור למניעת מקרי אלימות במשפחה, גם בקרב מגזרים ייחודיים בעיר. מפילוח מקור ההפניות למרכז נמצא כי 81% מכלל הפניות למרכז לשלום המשפחה בשנת 2018 נעשו על ידי המשטרה, 7.1% היו פניות מהמחלקה לשירותים חברתיים ורק 5.9% מהפניות למרכז היו עצמאיות.
- נשירה מטיפול** - הגם שמספר הנושרים פחת בכ-30% בשנת 2018 יחסית לשנת 2017, היקף הנשירה מטיפול הוא נרחב - 54 נושרים בשנת 2017 ו-38 נושרים בשנת 2018.
- טיפול באוכלוסיות ייחודיות** - טרם הושלם במקומות הנדרשים ובכללם רמלה, יישום ההמלצות של ועדות ארציות מקצועיות בנושא הטיפול באוכלוסיות ייחודיות בהקשר של אלימות במשפחה, הן בנוגע לתגבור הצוות המקצועי המטפל באוכלוסיות אלו והן בנוגע להתאמת המודל הטיפולי אליהן.
- שיהוי בדיווח ובנקיטת פעולות** - נמצאו 14 מקרים מתוך 51 תיקים שנותחו, שהמשטרה לא העבירה בהם דיווח מיידי למרכז לשלום המשפחה, כנדרש בהוראות, אלא רק כעבור חודשיים בממוצע. נוסף על כך, נמצאו שבעה מקרים שבהם היה שיהוי של שבוע עד שלושה חודשים ויותר ממועד משלוח הודעת המשטרה למרכז על תלונת אלימות במשפחה עד מועד הבירור הטלפוני של המרכז עם המתלונן. כמו כן נמצאו שבעה מקרים שהיה בהם שיהוי של חודשים אחדים ממועד קבלת הפנייה במרכז עד מועד תחילת הטיפול.
- הדרכות והשתלמויות** - משרד הרווחה לא החל בהכשרת אנשי מקצוע באמצעות תוכניות הכשרה לטיפול במגזרים ייחודיים המקנות כלים וידע בתחום הרגישות התרבותית והיכולת התרבותית, מלבד הכשרות לעו"ס דוברי ערבית העובדים במגזר הערבי. נכון למועד הביקורת שום עו"ס מצוות המרכז לשלום המשפחה ברמלה לא עבר קורסי הכשרה ייעודיים לטיפול במגזרים ייחודיים ובפרט במגזר הערבי.



**מתן שירותי רווחה** - העובדים הסוציאליים המטפלים בלקוחות המרכז לשלום המשפחה עושים את עבודתם במסירות ובהתמדה, חרף קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי, קשיים רגשיים וקשיים טכניים הקשורים למקום שהמרכז פועל בו.

## עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הרווחה לקדם את יישום ההמלצות של הוועדה המקצועית הארצית לטיפול באלימות בהתאם ללוח הזמנים שנקבע, ובכלל זה הכשרת אנשי מקצוע העוסקים בתחום.

מוצע כי משרד הרווחה יגבש פתרונות לצמצום הפערים באיוש המשרות של עובדים סוציאליים בעיריית רמלה וברמה הארצית, לרבות בעניין תנאי העסקתם.

על עיריית רמלה לפעול להגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים, המרכז לשלום המשפחה וגורמי מקצוע אחרים (משטרה, גורמי חינוך ובריאות), על מנת לשפר את הטיפול בנפגעי האלימות במשפחה.

על העירייה להכין ולבצע תוכניות ופעולות הסברה ואיתור כנדרש, גם בקרב מגזרים ייחודיים, כדי למנוע הסלמה של מצבי אלימות במשפחה, ולהגיע למספר מרבי של לקוחות הזקוקים לעזרה. כמו כן מומלץ להמשיך ולבחון את הסיבות לנשירה מהטיפול, כדי לצמצם את ממדיה.

## סיכום

האלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה ומן האתגרים המרכזיים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הדברים מקבלים משנה תוקף בעיריית רמלה, בשל היותה עיר מעורבת. לפיכך יש לפעול במישור הממלכתי והמקומי לפיתוח כלים שיאפשרו למנוע ככל האפשר אלימות מסוג זה ולטפל בנפגעים.

משרד מבקר המדינה ער לאתגרים שהתמודדות מסוג זה מציבה לפני העוסקים בנושא ומציין לטובה את פעילותם המסורה גם לנוכח הקשיים העומדים לפניהם בעת מילוי תפקידם - תקציב מוגבל, קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי וקשיים רגשיים.

### נתונים כלל-ארציים על טיפול במקרים של אלימות במשפחה בשירותי הרווחה ובמשטרה, 2016 - 2018



**30**

נשים מכלל הנשים שנרצחו על רקע אלימות במשפחה נרצחו על ידי בני זוגן



**75**

נשים נרצחו על רקע של אלימות במשפחה



**67,299**

תיקי עבירות במשפחה בין בני זוג נפתחו במשטרה



**26,079**

משפחות טופלו בנושא אלימות במרכזים למניעת אלימות ולטיפול באלימות במשפחה



**3,859**

נשים פנו בשל אלימות נגדן למוקד 118 - מוקד חירום חברתי במשרד הרווחה

\* על פי נתוני משרד הרווחה (דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2018) ונתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל ל-2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים

### מבוא

"אלימות היא כל פעולה הנעשית מתוך כוונה לפגוע בזולת או נתפסת ככזו. אלימות מאופיינת ברצף של התנהגויות מתעללות ובהסלמה בחומרת ההתנהגויות. אלימות במשפחה מתקיימת במסגרת המשפחה ובהקשר ליחסים שבתוכה לרבות בני זוג או שותפים לחיים בהווה ובעבר ופגיעה ע"י בן משפחה מורחבת"<sup>1</sup>.

האלימות במשפחה פנים רבות לה. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) הגדיר בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)<sup>2</sup> את סוגיה העיקרית: אלימות פיזית - פגיעת האלים בגופו של הקורבן; אלימות מינית - פעילות מינית בגופו של הקורבן ונגד רצונו; אלימות נפשית - נקיטת אמצעים המכוונים לגרום פגיעה רגשית ונפשית באדם, ללא קשר ישיר לגופו; אלימות רכוש - פגיעה ברכושו של הקורבן כדי לדכאו ולפגוע ברגשותיו<sup>3</sup>.

אלימות בין בני זוג, הן כלפי נשים הן כלפי גברים, היא נקיטת אחד או יותר מסוגי האלימות האלה. זוהי בעיה ציבורית משותפת לכלל שכבות האוכלוסייה ומגזרית, אך הסתברות התרחשותה גבוהה יותר במגזרים שיש בהם לגיטימציה לאלימות מגדרית ולאלימות כלפי ילדים כדרך לפתרון קונפליקטים. ברוב המקרים, המעורבים במעגל האלימות במשפחה אינם מדווחים על הבעיה לגורמי הטיפול והאכיפה, מסיבות שונות. האלימות במשפחה פוגעת בתפקוד התקין של כלל חברי התא המשפחתי. מחקרים מלמדים על קשר בין היחשפות למערכת זוגית אלימה בילדות ובין יצירת קשר המאופיין באלימות בבגרות, כיוון שבוגרים נוטים לשעתק מודלים התנהגותיים שחוו בילדותם<sup>4</sup>.

בלוח שלהלן מפורטים נתונים על מקרי אלימות במשפחה שטופלו בשירותי הרווחה ובמשטרה בכל הארץ בשנים 2016 - 2018.

1 מתוך דוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, יוני 2016 (ראו להלן).

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

3 סוג אחר של אלימות - הזנחה - בא לידי ביטוי בפרט כלפי חסרי ישע וקטינים.

4 מתוך דוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה, יוני 2016.

## לוח 1: נתונים כלל-ארציים על טיפול במקרים של אלימות במשפחה, 2016 - 2018

סך הכול	2018	2017	2016	
3,859	1,219	1,380	1,260	פניות נשים בשל אלימות נגדן לקו 118 - מוקד חירום חברתי במשרד הרווחה
26,079	8,398	8,746	8,935	משפחות שטופלו בענייני אלימות במרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה
19,984	6,488	6,875	6,621	מהם נשים
7,699	2,478	2,663	2,558	מהם גברים*
				<b>מקרים שטופלו בידי המשטרה</b>
67,299	22,974	22,132	22,193	כלל תיקי עבירות במשפחה בין בני זוג
37,985	12,992	12,450	12,543	מהם תיקי אלימות גופנית בין בני זוג
15,034	5,119	5,045	4,870	מהם תיקי איומים בין בני זוג
75	29	20	26	קורבנות רצח - נשים
30	8	10	12	מקרי רצח נשים בידי בני זוגן

על פי נתוני משרד הרווחה (דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2018) ונתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה. \*מספר הגברים ומספר הנשים אינו מסתכם למספר המשפחות כי לעיתים טופלו באותה משפחה גם הגבר גם האישה.

## תרשים 1: נתונים כלל-ארציים על טיפול במקרים של אלימות במשפחה בשירותי הרווחה ובמשטרה, 2016 - 2018



\* על פי נתוני משרד הרווחה (דוח לפי חוק חופש המידע לשנת 2018) ונתוני המשטרה (השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל ל-2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.





על פי נתוני משרד הרווחה<sup>5</sup>, בשנת 2016 נרשמו בישראל 1,400 פניות למוקד חירום 118<sup>6</sup> בגלל אלימות במשפחה - 1,260 מהן פניות של נשים שדיווחו על אלימות מצד בני זוגן. 103 המרכזים למניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות<sup>7</sup> (ראו להלן) קיבלו באותה שנה 13,235 פניות חדשות וטיפלו ב-10,160 לקוחות, 65% מהם נשים. 42% מהלקוחות במרכזים הגיעו ממגזרי אוכלוסייה בעלי מאפיינים ייחודיים כגון עולים חדשים או ערבים. באותה שנה הוגשו בישראל כ-14,000 תלונות על אלימות במשפחה, ב-20 תחנות משטרה שפועלת בהן תוכנית "עו"ס [עובד סוציאלי] משטרה" (ראו להלן).

מנתוני מדד האלימות של ארגון ויצו<sup>8</sup>, שפורסמו לקראת יום המאבק הבין-לאומי באלימות נגד נשים<sup>9</sup>, עולה כי בשנת 2018 נפתחו 22,974 תיקים בגין עבירות אלימות בין בני זוג; חלה עלייה של כ-70% במספר הפניות לקו הסיוע של משרד הרווחה בנושא אלימות במשפחה (ב-2018 התקבלו 3,114 פניות לעומת 1,830 פניות ב-2017); גדל מספר השוהות במקלטים לנפגעות אלימות; ומשנת 2004 נרצחו בישראל 163 נשים בידי בני זוגן - כמחציתן היו מוכרות לשירותי הרווחה אך לא בהכרח בתקופה שקדמה לרצח או על רקע של תלונות אלימות במשפחה.

מנתונים כלל-ארציים של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת<sup>10</sup> ידוע שבארבע השנים 2013 - 2016 נרצחו 113 נשים, יותר ממחציתן (58 נשים) בידי בני זוגן או בידי קרוב משפחה אחר. בשנת 2016 גדל מאוד מספר הנשים שנרצחו בידי בני זוגן או בידי קרוב משפחה - 72% מכלל הנשים שנרצחו באותה שנה. הוועדה הבין-משרדית לבדיקת רצח נשים בידי בני זוגן, שדנה ב-42 מקרי הרצח מן השנים האמורות, מצאה כי שליש מן הנרצחות היו עולות וכשליש ערביות. בשנים האחרונות יש עלייה בשיעור הנשים הערביות מקרב הנרצחות.

**בדוח זה יובאו ממצאים על מניעת אלימות בין בני זוג והטיפול בנפגעים בעיריית רמלה, ויוצג ההקשר הרחב של פעולות הממשלה בעניין.**

5 מתוך: "סקירת השירותים החברתיים 2016" שפרסם משרד הרווחה.

6 קו חירום ארצי משותף לכל שירותי משרד הרווחה, הפועל כל שעות היממה ונותן שירותי תיווך וקישור של אנשי מקצוע במגוון שפות לפונים שזקוקים למידע על הגוף המטפל המתאים והנגיש ביותר.

7 במועד הביקורת יש 113 מרכזים כאלה.

8 דוח שמפרסם הארגון מדי שנה לקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים ובו נתונים על היבטים של אלימות במשפחה בישראל, הנאספים מכלל רשויות המדינה המטפלות בנושא.

9 שחל ב-25.11.19.

10 נתונים על רצח וניסיונות רצח של נשים בדגש על רקע של אלימות במשפחה, שהוגשו לוועדה ופורסמו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-16.11.17.



בשנת 2018 היה מספר התושבים בעיר רמלה 80,996 ומספר משקי הבית 21,589<sup>11</sup>. העיר מדורגת באשכול 4 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)<sup>12</sup> ובדרגה 8 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס<sup>13</sup>. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, אוכלוסייתה של רמלה מגוונת: כ-23.3% מתושביה ערבים וכ-19% עולים שעלו לאחר שנת 1990. במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה פועל "מרכז אזורי<sup>14</sup> לשלום המשפחה" (להלן - המרכז לשלום המשפחה), שבשנת 2018 התקבלו בו 546 פניות בעניין אלימות בין בני זוג.

## פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה בעיריית רמלה את פעילותם של שירותי הרווחה במניעת אלימות בין בני זוג ובטיפול בנפגעה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה, במשרד לביטחון פנים ובמשרת ישראל.

## רקע נורמטיבי

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם", וכי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".

ההגנה על הנפגע מאלימות במשפחה עוגנה בכמה נורמות משפטיות<sup>15</sup>, להלן העיקריות שבהן.

1. החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, מאפשר בנסיבות מסוימות, ובהן כאשר אדם נוהג באופן אלים כלפי בן משפחתו, הוצאת צו הגנה ומתן סעד לנפגע. בהינתן צו ההגנה בית המשפט רשאי להורות למחויב, על פי הצו, להתחייב שיקבל טיפול מגורם שיקבע בית המשפט.

בסעיף 11א(ב) לחוק נקבע: "רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג קליני, עוסק במקצוע פרה-רפואי, עורך דין, איש דת רבני, שעקב טיפול או ייעוץ שנתן לאדם במסגרת עיסוקו במקצועו או בתפקידו, היה לו יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה באותו אדם

11 דוח לתושב של עיריית רמלה לשנת 2018.

12 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

13 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות לפי נגישותן הפוטנציאלית ומידת קרבתן לגבול מחוז תל אביב. ככול שהדירוג גבוה יותר, כך העיר נחשבת מרכזית יותר.

14 המרכז משרת גם את תושבי המועצות האזוריות שדות דן וגזר והמועצה המקומית באר יעקב. רוב הפונים הם תושבי רמלה.

15 בסעיף 382 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע כי תקיפת בן זוג היא תקיפה בנסיבות מחמירות, ודינו של התוקף כפל העונש הקבוע לעבירה.



על ידי בן זוגו או על ידי מי שהיה בן זוגו בעבר, יידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת משטרה, למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקה לשירותים חברתיים, וייתן לו כתובת ומספר טלפון של המקומות האמורים הקרובים למקום מגוריו של המטופל".

בסעיף 11א(ג) לחוק נקבע כי ייקבעו הוראות לביצוע האמור בסעיף 11א(ב) שלעיל ובהתאם לכך הותקנו לבעלי המקצועות והתפקידים האמורים תקנות מתאימות, המחייבות אותם להודיע למטופל על זכאותו לבקש סיוע מגורמי טיפול, לתת למטופל כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו, ולתעד בכתב פעולות אלו.

2. בסעיף 4(א) לחוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001, נקבע כי אם נוכח בית משפט כי אדם נקט הטרדה מאיימת, כהגדרתה בחוק, רשאי הוא להורות לאותו אדם בצו להימנע מלהטריד את הנפגע בפעולות המפורטות בחוק. אם נוכח בית המשפט כי ההטרדה המאיימת נעשתה בנסיבות שיש בהן חשש לפגיעה ממשית בשלוות חייו של אדם אחר, רשאי הוא להורות בצו לאותו אדם גם להימנע מלהימצא במרחק מסוים ממקום שהנפגע נוהג להימצא בו בקביעות, או להימנע מנשיאת נשק.

3. התע"ס מנחה את הגורמים המטפלים באלימות במשפחה ואת הרשויות המקומיות בעניין אופן הטיפול בפונים ובזקוקים לעזרה.

## הטיפול בתופעה בהקשר הרחב - דוח הוועדה לטיפול באלימות במשפחה

בפברואר 1998 החליטה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית<sup>16</sup>, שתפעל כזוות בכיר וקבוע לשיפור המדיניות ונוהלי העבודה ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים העוסקים באלימות במשפחה. בעקבות ההחלטה נקבעה בתע"ס הוראה שפירטה את תפקידי הוועדה וקבעה בין השאר כי הוועדה תתווה דרכי פעולה בין משרדי הממשלה וארגונים שונים ותקבע אם לאשר תוכניות התערבות שונות. דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (להלן - דוח מבקר המדינה לשנת 2012) מצא כי הוועדה לא פעלה כזוות קבוע בתחומים שלשםם הוקמה<sup>17</sup>.

16 החלטת ממשלה 3291.

17 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012, פעילות רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעים, עמ' 19.



בספטמבר 2014 הוקמה עוד ועדה בין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה (להלן - הוועדה). בראשה עמד המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים והיא כללה נציגים מכלל המשרדים העוסקים בנושא<sup>18</sup>. בפתיח לדוח המסכם, שפרסמה ביוני 2016, כתב יו"ר הוועדה כי היא קמה בעקבות מקרים קשים של אלימות במשפחה ורצח נשים שעלו לתודעה הציבורית וכחלק מהמאבק באלימות ומטרתה שיפור הטיפול המערכתי בהתמודדות עם האלימות במשפחה. התפקידים שהוגדרו לעבודת הוועדה היו: א. גיבוש תמונת מצב עדכנית ומתמשכת של תופעת האלימות במשפחה - מאפייניה, היקפה, מענים וחסמים קיימים. ב. גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות וסנכרון מאמצים אופרטיביים בין משרדי הממשלה השונים והארגונים הפועלים בתחום.

בדוח שגיבשה ביוני 2016 המליצה הוועדה על הקמת מערך אפקטיבי ומתואם של כלל הגורמים העוסקים בנושא וקבעה יעדים, בהם: שיפור של ממש ברצף הטיפולי של המעורבים בטיפול; שיפור השירותים בהיבטים שונים כגון באיתור, זיהוי, טיפול והגנה, באכיפה המשטרתית, ובשיקום; שיפור הטיפול רגיש-התרבות למגזרים ייחודיים<sup>19</sup>; שיפור פעולות המניעה לכל הגילאים; הגברת המודעות לנושא מצד הגורמים המקצועיים.

בהמשך לנושאים שעלו בעבודת הוועדה הבין-משרדית וכדי להתמודד עם היעדר התיאום בין הגורמים השונים ולגבש תוכנית פעולה כוללת, מינתה הממשלה בשנת 2016 ועדה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה, שתרכז את הטיפול באלימות במשפחה ותתאם התוויית מדיניות אחידה בתחום ואת יישומה (להלן - ועדת המנכ"לים)<sup>20</sup>. לוועדת המנכ"לים ניתנו סמכויות לגבש מדיניות בין-משרדית, לאמוד את עלות יישומה של המדיניות, לפקח על יישומה ולבקרה, ולהציע חקיקה לשם יישום יעיל של ההמלצות.

ועדת המנכ"לים פעלה באמצעות צוותי משנה בין-משרדיים ובנובמבר 2016 הגישה את מסקנותיה והמלצותיה לשר הרווחה ולשר לביטחון פנים. ביוני 2017 אימצה ועדת השרים למאבק באלימות את עיקרי תוכנית הפעולה אך לא קבעה את המקורות התקציביים למימושה. בעקבות כך נבחנו במשרד הרווחה דרכים לתעדוף המלצותיה של התוכנית ולתקצובן והוכן מתווה למימושו. ביולי 2017 החליטה הממשלה<sup>21</sup> על אימוץ עקרונותיה של התוכנית וקבעה כי יש לפעול למימושה בהקדם האפשרי<sup>22</sup>.

18 משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה.

19 טיפול במגזרים ייחודיים מתוך הבנה של תרבותם והכרה בצרכיהם המיוחדים (ראו להלן).

20 הוועדה קמה בעקבות החלטת ממשלה 1249 מיום 10.3.16 וחבריה כללו את מנכ"לי משרד הרווחה, המשרד לביטחון פנים, משרד העלייה והקליטה, משרד הבריאות, משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד הפנים, משרד החוץ, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי.

21 החלטת ממשלה 2820 (אלמ/16).

22 ראו גם את המסמך "יישום המלצות הוועדה הבין משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה", שהוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת, נובמבר 2017.



מדובר בתוכנית חומש שעלותה נאמדת ב-250 מיליון ש"ח, בפריסה בשנים 2018 - 2022. ואולם כיוון שהתאריך הליך אישורה של התוכנית, תוכנן לכלול את עלותה במסגרת בסיס התקציב של משרד הרווחה רק משנת 2019.

התוכנית שאושרה מתייחסת לרוב הסעיפים שבהמלצות צוותי היישום של ועדת המנכ"לים. לפי מתווה התוכנית, בשנה הראשונה ליישומה אמורות להתממש ההמלצות על הרחבת שירותים לאוכלוסיות ייחודיות, על מערכי ההסברה, ועל מענים במצבי חירום בסכנה.

במידע שהעביר משרד הרווחה בספטמבר 2019 ובתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד הרווחה) פירט המשרד את התוכניות שהוחל בביצוען (ראו פירוט בלוח להלן) וציין כי התקציב שהוקצה לתוכנית לשנת 2019 היה 50 מיליון ש"ח.

## לוח 2: יישום ההמלצות בנושא אלימות במשפחה, 2019

שלב היישום	תוכנית
בוצע ונמצא בהליכי איוש ברשויות המקומיות	הקצאת 68 תקנים לטיפול בילדים עדי אלימות
בוצע ונמצא בהליכי איוש ברשויות המקומיות	הקצאת 50 תקנים לטיפול בהתעללות באזרחים ותיקים
הועבר תקציב	תקצוב העסקת שוטרים בעלי כשירות תרבותית <sup>23</sup>
הוחל ביישום, אך הביצוע מושהה בשל העדר תקציב	הכנת קמפיין בין-משרדי
הוחל ביישום - מצוי בשלב חתימה על חוזה	הקמת מרכז 24/7 לטיפול באלימות במשפחה
הוחל ביישום - בוצעו כל ההכשרות שתוכננו לשנת 2019	פתיחת הכשרות משרדיות ובין-משרדיות לאנשי מקצוע שונים
הוחל ביישום - בשלב התאמת מרכז	התאמת קו 118 לנושא האלימות
הוקצה תקציב ונבחר ספק מבצע	הזמנת סקירה בין-לאומית על טיפול בגברים אלימים
הוחל ביישום - פורסם קול קורא למחקר והחלה לפעול קבוצת למידה בין-משרדית	בניית תפיסת הטיפול בגברים
הוחל ביישום	בניית מודל לשימוש בנתונים כבסיס להחלטות
הושלם	הקמת בית לגברים אלימים

המקור: משרד הרווחה, 2019.

<sup>23</sup> כשירות תרבותית היא מיומנות מבוססת ידע, הנדרשת על מנת לספק מענה יעיל ללקוחות מתרבויות שונות. בפגישה מ-14.7.19, שנערכה במשרד לביטחון פנים, נמסר לנציגי הביקורת כי תוכנית זו היא חלק מתוכנית "מחלקי משפחה" שיישומה אמור להתחיל בספטמבר 2019 ב-16 תחנות משטרה ובכללן בתחנת משטרת רמלה (ראו להלן).

## נמצא כי במועד סיום הביקורת הוחל ביישומן של רוב ההמלצות אך הוא טרם הושלם.

עוד נמצא כי טרם יושמו גם המלצות חשובות אחרות, כגון הקמת מערך לאומי לתיאום בין-משרדי באחריות משרד הרווחה שינטר את יישום ההמלצות; ויצירת בסיס נתונים משותף למשרדי הממשלה השונים, לרבות מערכת ממוחשבת לתכלול ולניהול הנתונים בלמ"ס.

יישומן של שתי ההמלצות הללו אמור לשפר את התיאום ואת שיתוף הפעולה בין המשרדים ולסייע למערך הלאומי העתיד לקום בביצוע המשימות שהוטלו עליו, ומכאן החשיבות המיוחדת שביישומן מוקדם ככל האפשר.

בתשובת המשרד לביטחון פנים למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 (להלן - תשובת המשרד לביטחון פנים) כתב המשרד כי נושא מניעת אלימות במשפחה מצוי בליבת המדיניות של השר לביטחון הפנים בעת זו והוא מקבל קשב ותשומת לב מרביים מהנהלת המשרד ומהשר. המשרד קידם פעולות רבות למניעת אלימות כנגד נשים ויוסיף לפעול ליישום מרכיבי תוכנית הפעולה שבתחום אחריותו ולצמצום תופעת האלימות במשפחה בישראל בכפוף לתקציבים שיוקצו לנושא. עוד כתב המשרד לביטחון פנים בתשובתו כי הוא פועל לכינוס צוות בין-משרדי שיפעל לתיאום ולטיוב הפעילות בנושא, במסגרת התוכניות המופעלות ברשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הרווחה כי הוא נערך לקדם את החלטת הממשלה בהתאם לתקציב הקיים. אשר לתיאום בין-משרדי, ציין כי הוא מוביל ועדה עליונה, ובה נציגים מכל משרדי הממשלה, הקובעת מדיניות, סדרי עדיפויות ותוכניות עבודה. המשרד ציין כי יאייש שני תקנים כחלק מהמערך הלאומי לתיאום בין-משרדי ונדרש לאשר תקנים נוספים שלא אושרו עדיין. עוד ציין המשרד כי הוא פועל להקמת מערכת ממוחשבת בשנה הקרובה.

על משרד הרווחה להמשיך לקדם את יישומן של המלצות ועדת המנכ"לים בהתאם ללוח הזמנים שנקבע ואושר. הואיל ואחת הבעיות המרכזיות שהעלתה ועדת המנכ"לים היא היעדר תיאום בין משרדי הממשלה המטפלים באלימות במשפחה, יש להמשיך בפעולות להקמת מערך לאומי לתיאום בין-משרדי, שיהיה אחראי ליישום שאר המלצות התוכנית. כמו כן יש להשלים את הקמת המערכת הממוחשבת לתכלול ולניהול הנתונים, שתסייע למערך הלאומי לבצע את משימותיו.



## ועדה עירונית לרווחה ולשירותים חברתיים

בעיריית רמלה פועלת ועדת רווחה ושירותים חברתיים, ועדת רשות שתפקידה לעקוב אחרי פעילותם של שירותי הרווחה והשירותים החברתיים של הרשות ולסייע בפיתוח שירותים נוספים.

נמצא כי ועדת רווחה ושירותים חברתיים התכנסה בשנת 2019 פעמיים (ביולי ובדצמבר) ולפני כן לא התכנסה כמעט שלוש שנים.

אף שמדובר בוועדה שעל פי דין אין חובה להקימה, מן הראוי היה לכנס את ועדת רווחה ושירותים חברתיים באופן סדיר, על מנת לעקוב אחרי ביצועם של שירותי הרווחה הקיימים, לסייע בידי גורמי הרווחה בעיר לקדם סוגיות רווחה בוערות, ולקדם שירותים נדרשים נוספים. משרד מבקר המדינה מציין את חידוש פעילותה של הוועדה בתקופת הביקורת וממליץ כי תמשיך לפעול באופן שוטף.

## המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה - מבנה, תקנים ומשרות וחלוקת העבודה

המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה פועלת לקדם את רווחת הפרט, המשפחה והקהילה ולשיפור תפקודם. בשנת 2018 היו הוצאות העירייה על רווחה כ-85 מיליון ש"ח, מספר המשרות הייעודיות בתחום הרווחה היה 90 והוצאות השכר בגינן היו כ-16 מיליון ש"ח. היחס בין מספר המשרות למספר התושבים הוא משרה ל-1,100 תושבים בקירוב, כיחס הממוצע של כל היישובים בדירוג הכלכלי החברתי של רמלה (אשכול 4). בלוח שלהלן מפורטים נתוני התקציב והמשרות בתחום הרווחה בעיריית רמלה בשנים 2016 - 2018.

### לוח 3: תקציב שירותי הרווחה ומספר המשרות בשירותי הרווחה בעיריית רמלה, 2016 - 2018

השינוי (2016 - 2018)	2018	2017	2016	
17%	68,508	62,080	58,466	הוצאות על פעולות רווחה (אלפי ש"ח)
16%	16,219	15,424	13,988	הוצאות על שכר רווחה (אלפי ש"ח)
17%	84,727	77,504	72,454	סה"כ הוצאות על רווחה (אלפי ש"ח)
17%	91	84	78	מספר משרות ייעודיות בתחום הרווחה

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בין שירותיה המחלקה לשירותים חברתיים מטפלת גם באלימות במשפחה. הגורם המרכזי המופקד על נושא זה הוא המרכז לשלום המשפחה (ראו להלן), הפועל באמצעות עובדים סוציאליים שמקרי אלימות במשפחה הם עיקר עיסוקם (עו"ס אלימות במשפחה).

במחלקה לשירותים חברתיים מועסקים גם עובדים סוציאליים לטיפול במשפחות (עו"ס משפחה), הפועלים בצוותי פרט ומשפחה והם אנשי המקצוע המרכזיים שהמשפחה מקיימת עימם קשר. הם אמורים לסייע בידי עו"ס אלימות במשפחה בזיהוי, איתור, אבחון ושיתוף פעולה ביישום תוכנית טיפול. במקרים של בגירים נפגעי אלימות במשפחה, ובפרט במקרי אלימות בין בני זוג, המסרבים לשתף פעולה ולקבל טיפול, אי אפשר לאלצם לעשות זאת ועו"ס משפחה יכול להמשיך בניטור ובמתן שירותים נלווים למשפחה, בניסיון למנוע הסלמת המצב, כמפורט להלן.

### המרכז לשלום המשפחה

פעילותו של המרכז לשלום המשפחה ברמלה, כשאר המרכזים הפועלים ברחבי הארץ, מוסדרת בהוראת תע"ס<sup>24</sup> ומטרתו לספק מענה ברמות שונות לכל בני המשפחה ולייעץ לעו"ס משפחה שפועל במחלקה בנושאי האלימות במשפחה. המרכז נועד לספק סל שירותים ומגוון מענים וסעדים על רצף טיפולי - מבניית תוכנית הגנה ועד טיפול מעמיק, בהתאם לצרכים השונים ולעיתוי הפנייה לעזרה.

**היקף הפעילות במרכז:** מתחילת 2019 עד סוף אוקטובר 2019 טופלו במרכז 103 לקוחות<sup>25</sup>. באוקטובר 2019 היו בטיפול המרכז 59 לקוחות.

24 בסעיף 15.3.3 בהוראת תע"ס מס' 3.28 - מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה. שם המרכז בהוראה זו הוא: "המרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה".

25 פעם בשבוע בתקופה שטופלו בה. הנתון אינו כולל לקוחות אחרים של המרכז.





הלוח שלהלן מציג את מספר הפניות למרכז בשנים 2017 - 2018 ואת מקור הפניות.

#### לוח 4: פניות למרכז לשלום המשפחה, 2017 - 2018\*

2018	2017	
546***	527**	סך כול הפניות
442	423	פניות מהמשטרה
39	39	פניות ממחלקת הרווחה בעירייה
27	17	פניות משירות המבחן - משרד הרווחה
2	7	פניות ממערכת הבריאות
4	4	פניות מגורם אחר
32	24	פניות עצמאיות של לקוחות

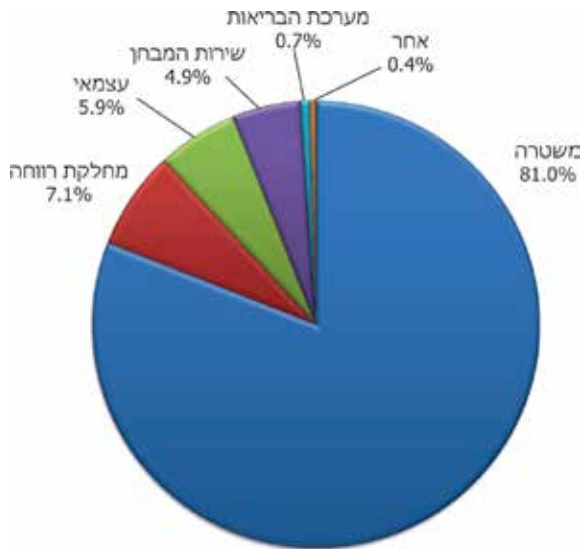
על פי נתוני עיריית רמלה.

\* פניות של לקוחות (לא משפחות) למרכז בשנה נתונה. תיתכן יותר מפנייה אחת של לקוח.

\*\* לרבות תשע פניות של נפגעות תקיפה מינית.

\*\*\* לרבות 62 מקרים של נשים מרשימת "נשים בסיכון" של המשטרה (ראו להלן).

#### תרשים 2: התפלגות הפניות למרכז לשלום המשפחה, לפי דרך קבלת הפניה, 2018



על פי נתוני עיריית רמלה.

מהלוח ומהתרשים עולה מספר פניות דומה בשנים שנבדקו. עוד עולה כי רוב רובן של הפניות מגיע מהמשטרה וכמעט שאין פניות מגורמי בריאות, בין השאר בגלל חסמים משפטיים, כפי שיפורט בהמשך. גם הציבור כמעט שאינו פונה במישרין, והדבר מדגיש את חשיבותן של פעולות איתור והסברה (ראו להלן).



הלוח שלהלן מפרט את פעולות הטיפול של המרכז בשנים 2017 - 2018.

### לוח 5: פעולות הטיפול של המרכז לשלום המשפחה, 2017 - 2018

2018	2017	
114	131	מספר משפחות שטופלו
45	54	גברים שטופלו (מסך המשפחות)
72	88	נשים שטופלו (מסך המשפחות)
<b>סוג טיפול</b>		
98	109	פרטני <sup>26</sup>
15	15	קבוצתי
4	18	משולב (פרטני וקבוצתי)
<b>מצב הטיפול בסוף השנה</b>		
52	40	סיום טיפול <sup>27</sup>
38	54	נשירה מהטיפול

על פי נתוני עיריית רמלה.

הנתונים בטבלה מצביעים על נשירה בהיקף גדול, הגם שמספר הנושרים פחת בשנת 2018 יחסית ל-2017.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 (להלן - תשובת העירייה) כי באופן שוטף ובכפוף למשאבים שעומדים לרשותה היא בודקת ומנתחת את היקפי הנשירה מטיפול ואת הסיבות לה - זו אחת הסיבות לירידת מספר הנושרים ב-30% בקירוב ולעליית מספר המקרים שהטיפול בהם הושלם. העירייה ציינה כי סיבות הנשירה מטיפול הן לעיתים צריכת סמים ואלכוהול והתמודדות עם מחלת נפש, ובכוונתה להביא את הנושא לדיון ברמה הארצית וללמוד אותו לעומק ובהשוואה לרשויות מקומיות אחרות.

26 מטופלים שנפגשו לפחות פעמיים בחודש עם עו"ס במרכז לשלום המשפחה לשיחות טיפוליות אישיות.

27 נשים וגברים שסיימו טיפול לאחר שהשתלבו בטיפול מעבר למפגשי האינטימי - מפגשים ראשוניים של העו"ס עם לקוח המוקדשים לאיסוף מידע, למיון ולאבחון ראשוניים.



**איוש משרות:** מנובמבר 2018 עד מאי 2019 אוישו כל המשרות במרכז לשלום המשפחה. בסוף ספטמבר 2019 היו במרכז שבע משרות עו"ס ב-5.15 תקנים<sup>28</sup> ומזכירה<sup>29</sup>. ואולם איוש המשרות במרכז נתון לתנודתיות רבה: בשנת 2018 התפטרו מתפקידם ארבעה עו"ס והמרכז פעל תקופה ממושכת עם מחצית כוח האדם המקצועי שלו; תקופות ארוכות לא היה במרכז עו"ס משטרה<sup>30</sup>; עו"ס משטרה שהחלה את תפקידה במאי 2019 והיא גם העו"ס היחידה במרכז הדוברת ערבית, יצאה באוקטובר לחופשת לידה; גם מזכירת המרכז עזבה את תפקידה בסוף ספטמבר 2019.

רק במאי 2019 קיבל המרכז תקן של עו"ס לטיפול בילדים חשופים לאלימות במשפחה. העו"ס שתטפל בנושא אמורה הייתה לקבל בנובמבר 2019 הכשרה הנדרשת לתפקיד זה.

תקנים שאינם מאוישים ותחלופה תדירה של עובדים במרכז לשלום המשפחה עלולים למנוע מענה מיטבי מלקוחות המרכז. על העירייה לפעול לאיוש התקנים ולגיוס כוח האדם המקצועי הנדרש לפעילות המרכז.

**תוכניות עבודה:** בהוראת תע"ס מס' 3.28, המסדירה גם את פעילות המרכז לשלום המשפחה, נקבע כי "בכל מרכז תופעל ועדת היגוי שתפקידה לדאוג ליישום מדיניות המשרד, ליווי עבודת המרכז, אישור תכנית עבודה שנתית ומעקב אחר הביצוע. ועדת ההיגוי תתכנס לפחות פעמיים בשנה".

נמצא כי באוקטובר 2016 התכנסה ועדת ההיגוי לדון בפעילות המרכז בשנת 2016 ובתוכנית העבודה שלו לשנת 2017; בשנת 2018 לא התכנסה ועדת ההיגוי כלל וכלל וממילא לא היה דיון ודיווח על פעילות המרכז בשנת 2017 ועל תוכנית העבודה שלו לשנת 2018; במאי 2019 התכנסה ועדת ההיגוי לדון בפעילות המרכז בשנת 2018 ובתוכנית העבודה שלו לשנת 2019. כלומר גם בשנים שוועדת ההיגוי של המרכז התכנסה בהן, היא עשתה זאת פעם אחת בכל שנה ולא פעמיים לפחות כנדרש.

28 פרט לעו"ס האמורה לטפל בילדים חשופים לאלימות במשפחה ועו"ס משטרה (ראו להלן). העובדים הסוציאליים העובדים במרכז, ובכלל זה מנהלת המרכז, אינם מופיעים בלוח התפקוד של העובדים הסוציאליים ומקבלים שכר על פי תקציבי פעולה של המרכז ולא על פי תקנים.

29 מנהלת המרכז במשרה מלאה ושישה עו"ס אלימות במשפחה בחלקיות משרה כלהלן: עו"ס ב-75% משרה (מתקציב פעולות קליטה ורווחה ליוצאי אתיופיה), עו"ס ב-80% משרה (50% מתוכם מתקציב טיפול של עו"ס משטרה), עו"ס ב-70% משרה (50% מתוכם מתקציב פעולות קליטה ורווחה ליוצאי מדינות חבר העמים), עו"ס ב-65% משרה, עו"ס ב-50% משרה, עו"ס ב-75% משרה (על תקן טיפול בילדים חשופים לאלימות, שניתן רק במאי 2019).

30 עו"ס אלימות במשפחה המשמש גם כאיש קשר מול המשטרה בהתאם לתוכנית "עו"ס משטרה" (ראו להלן בפרק "הקשר בין גורמי הרווחה העירוניים ובין המשטרה").



בתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2019, המוצגת באתר המרשתת (האינטרנט) שלה, אין התייחסות ליעדים בנושא האלימות במשפחה.

מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי בשנים האמורות עולה כי בכל ישיבות הוועדה הוצגו אתגרים בנושאים דומים, ובהם: העבודה מול המשטרה ותפקיד עו"ס משטרה; רגישות תרבותית - מתן שירות רגיש-תרבות, גיוס כוח אדם בעל כשירות תרבותית וקושי בניצול תקציבים המיועדים לנושא; קושי בהתנהלות ללא תקציב בתחומי המניעה וההסברה; צורך בהדרכות ובהכשרות מקצועיות לצוות העו"ס ובאיגום משאבים לשם כך ולשם שיפור טיפולם של גורמי הרווחה באלימות במשפחה; שיתוף הפעולה בין עו"ס אלימות במשפחה ובין עו"ס משפחה וצורך בהדרכות לעו"ס משפחה בנושא האלימות במשפחה.

משרד מבקר המדינה מציין כי לנוכח האתגרים שציינה ועדת ההיגוי שוב ושוב בדיוניה, אי-כינוסה של הוועדה כנדרש עלול לפגוע ביישום נאות של מדיניות הרווחה בתחום מניעת האלימות במשפחה, ולהקשות על המרכז לשלום המשפחה את הטיפול בנושאים שבסמכותו ועל המחלקה לשירותים חברתיים את הפיקוח הנאות על עבודת המרכז. ברי שמעבר לכינוסה של ועדת ההיגוי נדרש טיפול יסודי באתגרים אלו, בידי כלל הגורמים המעורבים.

בתשובתה כתבה העירייה כי בשנת 2020 צפויה ועדת ההיגוי להתכנס פעמיים.

### צוותי פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה

עו"ס משפחה הוא הגורם המקצועי המרכזי במחלקה לשירותים חברתיים שהמשפחה מקיימת עימו קשר. הוא עובר הכשרה ייעודית וממונה על ניהול ההתערבות בתיק הלקוח או המשפחה ועל המגעים עם כל הגורמים המעורבים במתן שירות ובטיפול במשפחה. מתפקידו לבנות התערבות הממוקדת בשיפור מצב המשפחה, לנהלה, להעריכה ולסיימה בשיתוף עו"ס ייעודיים, שירותי מומחים ושירותים תומכים במחלקה ובקהילה, כדי לקדם את התוצאות הרצויות שנקבעו בשותפות עם המשפחה.

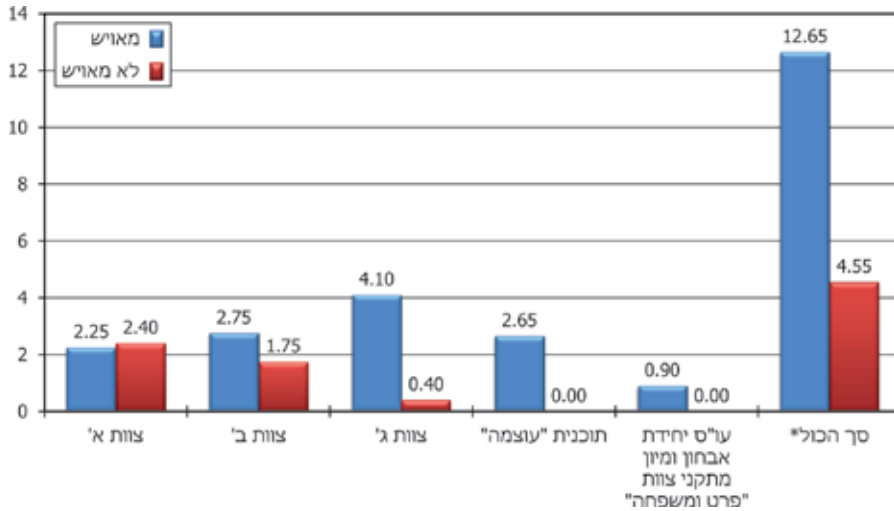
במחלקה לשירותים חברתיים יש שלושה צוותים של פרט ומשפחה. להלן נתונים על מצב איוש התקנים בצוותים אלו במועד הביקורת, נובמבר 2019: בצוות הראשון מ-4.65 תקנים מאוישים 2.25; בצוות השני מ-4.5 תקנים מאוישים 2.75; בצוות השלישי מ-4.5 תקנים מאוישים 4.1<sup>31</sup>. בתקני פרט ומשפחה במחלקה יש גם 0.9 תקן לעו"ס יחידת אבחון ומיון המאויש, ומאוישים כל 2.65 התקנים בתוכנית "עוצמה",

31 בכל שלושת הצוותים יש תקן אחד המאויש בידי ראש הצוות.



שבמסגרתה מתקיימות גם תוכניות להעצמת נשים. במועד סיום הביקורת לא היו מאוישים 4.55 (26%) מכלל 17.2 תקנים, אך שני תקנים אוישו בממלאי מקום עד לקיום מכרז.

### תרשים 3: מצב איוש התקנים במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה, 2019



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* שני תקנים אוישו במהלך הביקורת בממלאי מקום.

בתשובת משרד הרווחה ובתשובת העירייה נכתב כי אי-איוש מלא של תקנים הוא בעיה ארצית רחבה. העירייה ציינה כי הבעיה קשורה לתנאי השכר ולתנאי העבודה של העו"סים - נושאים שאינם בשליטתה.

אי-איוש תקנים בצוותי פרט ומשפחה עלול לפגוע בתפקודה של המחלקה לשירותים חברתיים - באיכות השירות שהיא נותנת ללקוחות הזקוקים לעזרתה, ובעבודת הצוותים מול עו"ס המרכז לשלום המשפחה. על העירייה לקדם איוש מלא של התקנים. מוצע כי משרד הרווחה יעמיק בנושא ויגבש פתרונות לצמצום הפערים באיוש המשרות ברמה הארצית, לרבות בעניין תנאי ההעסקה.

## חלוקת עבודה ותיאום

מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה היא גורם חשוב בהצלחת הטיפול בנפגעי אלימות במשפחה. בתע"ס (הוראה מס' 3.28) נקבע כי תיקבע חלוקת עבודה בין המרכז למחלקה, תוך הקפדה על שיתוף פעולה, וכי העבודה הטיפולית להפסקת האלימות תיעשה במרכז והתערבויות אחרות הקשורות למכלול בעיות אחרות ייעשו בידי המחלקה, תוך כדי הטיפול במרכז או בסוף ההתערבות, לפי נסיבות העניין. בתום הטיפול במרכז תופנה המשפחה למחלקה לשירותים חברתיים להמשך קשר טיפולי, לליווי או למעקב.

מנהל המחלקה לשירותים חברתיים מסר לצוות הביקורת כי חלוקת העבודה בין צוותי פרט ומשפחה במחלקה ובין המרכז לשלום המשפחה נעשית על פי הוראות התע"ס וכל מה שמעבר לכך נתון לשיקול דעת. לפיכך, במקרה של אלימות במשפחה, עו"ס משפחה במחלקה אינו מטפל בהיבט זה אלא נותן שירות נלווה כגון איתור, זיהוי, אבחון והערכה של מצבי אלימות בין בני זוג, הפניית בני הזוג לטיפול במרכז לשלום המשפחה ושיתוף פעולה עם עו"ס אחרים המבצעים תוכנית התערבות טיפולית ומעקב אחר יישומה. עוד מסר המנהל כי העו"ס בצוותי פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעירייה לא הוכשרו לטפל באלימות במשפחה<sup>32</sup>.

חוברת "מתווה להתערבות עובד סוציאלי משפחה במחלקה לשירותים חברתיים באלימות במשפחה (אלימות בין בני זוג במשפחה)" (להלן - המתווה) הופצה בשנת 2018 בידי גורמים מקצועיים במשרד הרווחה והיא נלמדת בקורסי הכשרה של עו"ס משפחה<sup>33</sup>, כנדבר בהתמקצעותו של עו"ס משפחה ולשם קידום התערבותן של מחלקות לשירותים חברתיים במשפחות הנגועות באלימות, באמצעות עו"ס משפחה המקיים קשר עם יחידים ומשפחות, מפנייתם הראשונה למחלקה עד תום ההתערבות. עו"ס משפחה קושר קשר משמעותי עם המשפחה ולכן טובים יותר סיכוייו בגיוסה וברתימתה של המשפחה - הגרעינית והמורחבת - לקידום התערבות המכוונת להפסקת האלימות בה. במצבים של היעדר מענה מקצועי נגיש ללקוח (כגון עקב רשימת המתנה ארוכה במרכז) או של התנגדות של הלקוח לעבור לעו"ס הייעודי או למרכז מומחה, על עו"ס משפחה לאפשר "טיפול ישיר" - ניטור מצב האלימות והקלת המצוקה על ידי הקשבה, ייעוץ וכדומה - ולנהל את העבודה מול הלקוח. כשהמשפחה אינה מתאימה לטיפול של עו"ס ייעודי, לעו"ס משפחה יש תפקיד מרכזי בהובלה ובתיאום של בניית תוכנית ההתערבות.

32 לדברי מנהל המחלקה, העו"ס בצוותי פרט ומשפחה אף לא עברו הכשרה בסיסית כגון זו הניתנת בקורס "אשנב לאלימות במשפחה" של משרד הרווחה.

33 החוברת נכתבה בידי גורמים במינהל לשירותים אישיים וחברתיים - מחוז ירושלים בשירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה. בפתח שלה נכתב כי היא מהווה תדריך המתמקד בהתערבות עו"ס המשפחה בתחום אלימות בין בני זוג ומצטרף לתדריך מתווה ההתערבות לעו"ס משפחה במחלקות לשירותים חברתיים.



המתווה קובע עוד כי כשעו"ס המשפחה מבקש להפנות לקוח למרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה, הוא יתאם את ההפניה עם מנהל המרכז בישיבה משותפת שיוגדרו בה תחומי האחריות של כל אחד מהם וייקבעו צמתים לדיווחים שוטפים, בכתב או בדיוני הערכה לפי הצורך, ולא פחות מפעמיים בשנה; ולדיווח על אירועים משמעותיים בטיפול העלולים לשנות את רמת הסיכון של בני המשפחה.

**יצוין כי במועד סיום הביקורת המתווה מנחה בלבד ואינו מחייב. עו"ס המשפחה במחלקה לשירותים חברתיים ברמלה עדיין אינם מתנהלים על פיו.**

בתשובתה ציינה העירייה כי מדובר במתווה חדש, משנת 2018, ובכוונתה לפנות למשרד הרווחה לקבלת מקור תקציבי למימון הדרכות והכשרות לעו"ס בהתאם למתווה. הכשרה והדרכה כאמור יאפשרו מתן טיפול לאוכלוסייה שמסרבת להגיע למרכז לשלום המשפחה ובכך להרחיב ולהנגיש את הטיפול לאוכלוסיות נוספות.

מן המתווה עולה כי עו"ס המשפחה צריך להיות בעל מיומנות בסיסית בנושא האלימות במשפחה.

**כאמור, העו"ס בצוותי פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעירייה לא עברו הכשרה בנושא אלימות במשפחה.**

עוד נמצא כי בשאלון אבחון ומיון, המנחה את העו"ס האחראי במחלקה באיסוף מידע, מיון ואבחון במפגשו הראשון עם המטופל, אין שאלות ספציפיות לזיהוי אלימות במשפחה אלא שאלה כללית אחת בלבד על אלימות - וברוב המקרים העו"ס האחראי אינו שואל אף לא את השאלה הכללית הזו.

**היעדר הכשרה בסיסית של עו"ס משפחה בנושא אלימות במשפחה, והיעדרן של שאלות פרטניות המכוונות לזיהוי אלימות במשפחה בשאלון שמשמש את העו"ס האחראי להכרת הלקוח שפנה אליו ולמיפוי צרכיו, עלולים לפגוע ביכולת הזיהוי והאיתור של אלימות במשפחה בקרב לקוחות שמגיעים למחלקה לשירותים חברתיים לקבלת עזרה, ולהקשות את מיפוי צורכיהם של הלקוחות. להלן דוגמה.**

בסוף דצמבר 2018 התלוננה במשטרה אישה על גרושה והתלונה הועברה עוד באותו יום למרכז לשלום המשפחה אך הטיפול בה במרכז לא החל אלא באמצע מאי 2019. מבירור המקרה נמצא כי כבר בפברואר 2019 הגיעה האישה למחלקה לשירותים חברתיים, אך במחלקה לא זיהו את בעיית האלימות במשפחה, הוחלט



שלא לפתוח לה תיק והיא לא הופנתה באותו מועד למרכז לשלום המשפחה. טיפול המחלקה במקרה זה הסתיים בסוף אותו חודש, עם הפניית האישה לקבל סיוע מבית הדין לענייני משפחה.

כדי למלא את התפקידים שבתחומי אחריותו, כפי שהם מוגדרים גם במתווה שפרסם משרד הרווחה, על עו"ס משפחה לעבור הכשרה, אפילו בסיסית, בנושא אלימות במשפחה. משרד מבקר המדינה ממליץ למחלקה לשירותים חברתיים בעירייה להוסיף לשאלון האבחון והמיון, המשמש כלי עבודה חשוב בידי עו"ס משפחה, גם שאלות שיסייעו לעו"ס משפחה לזהות אלימות במשפחה.

בתשובתה כתבה העירייה כי היא מקבלת את ההמלצה לשלב בשאלון האבחון והמיון שאלות לזיהוי מקרים של אלימות במשפחה.

בתשובתו של משרד הרווחה נכתב כי לנוכח ניסיון העבר הוחלט לשלב לימוד יסודות בנושא אלימות במשפחה בהכשרות לתפקיד עו"ס משפחה ובמסגרת זו העו"ס נחשפים גם למתווה שנכתב עבורם בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מקדם בברכה את יוזמת משרד הרווחה לשלב הכשרה בנושאי אלימות במשפחה בהכשרות של עו"ס משפחה. מוצע שהמשרד יוודא כי גם עו"ס משפחה ותיקים יקבלו הכשרה כזו על מנת שיוכלו לבצע את תפקידם על הצד הטוב ביותר.

## נהלים לחלוקת עבודה

מבקר המדינה, בדוח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 2012, העיר למשרד הרווחה ולרשויות המקומיות שנבדקו על כך שלא קבעו ופרסמו, מעבר לקבוע בתע"ס, נהלים או הנחיות על אופן מתן השירותים של המרכזים האזוריים והקשר בינם ובין המחלקות לשירותים חברתיים. משרד הרווחה השיב כי ידאג לעדכן את הנהלים וירחיב ויפרט את נוהלי העבודה המשותפים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2019, ולמרות התחייבותו של משרד הרווחה, לא נקבעו נהלים כאמור.





במאי 2019 התקיימה במחלקה לשירותים חברתיים ברמלה ישיבה שנושאה שיתוף הפעולה בין צוותי פרט ומשפחה ובין המרכז לשלום המשפחה<sup>34</sup>. צוין בה כי היא מתקיימת בעקבות פרסום המתווה, ותכליתה שיפור התקשורת בין הגורמים לשם שדרוג השירות ללקוחות. המשתתפים הסכימו על שורת צעדים לקידומו של שיתוף הפעולה, ובהם: תוכנית שנתית לשריון מועדים חודשיים לדיונים על לקוחות משותפים; ימי אוריינטציה דו-שנתיים לריענון דרכי תקשורת ותחומי פעילות של המרכז בקרב עו"ס חדשים וותיקים; תיעוד בתיקים הממוחשבים במרכז של דיווחים לעו"ס משטרה על לקוחות המסרבים לשתף פעולה; הקפדה על כך שעו"ס אבחון ומיון במחלקה ישאל כל לקוח על אלימות זוגית ומינית במסגרת פגישות ההיכרות עם הלקוח.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2019, שישה חודשים ויותר, לא הוחל ביישום הצעדים שהוסכם עליהם בישיבה האמורה.

בתשובתה כתבה העירייה כי בתוכנית העבודה של מחלקת הרווחה לשנת 2020 הטמיעה פעולות מעשיות לשיפור התקשורת בין המחלקה למרכז לשלום המשפחה, למשל פגישות חודשיות ושילוב נושא האלימות במשפחה גם בישיבות המחלקה.

מבדיקת הקשר בין המרכז לשלום המשפחה ובין המחלקה לשירותים חברתיים - באמצעות שיחות עם מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ועם מנהלת המרכז לשלום המשפחה ובדיקת מסמכים במרכז, לרבות פרוטוקולים של ועדות ההיגוי של המרכז - עולה כי אין מספיק מפגשים של המרכז והמחלקה לשם דיון, שיתוף מידע, התייעצות ושיתוף פעולה; עדיין המתווה אינו מיושם, ומשרד הרווחה או עיריית רמלה לא קבעו ולא הפעילו נהלים מחייבים אחרים לחלוקת העבודה ולתנועת המידע והדיווח בין המחלקה ובין המרכז.

על משרד הרווחה בתיאום עם עיריית רמלה לקבוע נהלים שיסדירו את הקשרים ואת חלוקת העבודה, שיתוף הפעולה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה בכל הקשור לטיפול במקרי אלימות במשפחה, ולפעול ליישומם באופן שיאפשר טיפול מיטבי וסיכויי הצלחה מרביים.

34 בישיבה השתתפו מפקחת ממשרד הרווחה, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים וסגניתו אז, ראשי צוותים פרט ומשפחה, מנהלת המרכז לשלום המשפחה ועו"ס אלימות במשפחה.



בתשובתו ציין משרד הרווחה כי גיבש הליך עבודה ברור לקשר שבין עו"ס משפחה ליחידות אחרות והוא נמצא בתהליכי הטמעה במחלקות לשירותים חברתיים; וכי מחוז תל אביב של משרד הרווחה ילווה את המחלקה לשירותים חברתיים לשם שיפור הממשקים בין המחלקה ובין המרכז לשלום המשפחה. העירייה הוסיפה כי היא שוקדת על הכנת נהלים שיסדירו את חלוקת העבודה ולכשיושלמו יופצו ויוטמעו.

## העברת מידע ושיתוף פעולה במקרים של סירוב לקבל טיפול

משרד מבקר המדינה בדק את דפוסי שיתוף הפעולה והעדכון ההדדי בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז לשלום המשפחה במקרים של נשים שסירבו לקבל טיפול<sup>35</sup>. מדובר בתיקים שמקורם בעיקר בתלונות משטרה שנשלחו למרכז ומגישת התלונה סירבה לקבל עזרה או ביקשה לקבלה מאוחר יותר או קיבלה עזרה חד-פעמית והקשר עמה נפסק<sup>36</sup>.

נשוב ונדגיש כי טיפול המרכז בנפגעות אלימות במשפחה מותנה בהסכמתן. מנהלת המרכז הסבירה לצוות הביקורת בדצמבר 2019 כי במקרה של סירוב לקבל טיפול העו"ס במרכז מנסים כשלוש פעמים במשך חודש בערך ליצור קשר עם האישה ואם לא הצליחו הם סוגרים את הפנייה.

מבדיקת מדגם אקראי של שבעה מקרים משנת 2019 עולה כי בחמישה מקרים של סירוב לקבל עזרה, לא צלחו ניסיונות העו"ס לשכנע לקבל עזרה.

בבדיקת שבעת המקרים נמצא כי כשנשים מסרבות לקבל טיפול במרכז הדבר אינו מדווח למנהל המחלקה לשירותים חברתיים במסגרת הדוחות הרבעוניים של פעילותו שמגיש המרכז למנהל. המרכז אינו מיידע את המחלקה על נפגעות אלימות שסירבו לקבל טיפול אלא בנסיבות מסוימות, למשל כאשר הנפגעת מוכרת במחלקה או כשיש חשש לפגיעה בקטינים או כשמתרשמים שנשקפת לה סכנה. אם האישה המסרבת לקבל טיפול אינה מוכרת במחלקה לשירותים חברתיים ולא עולה מהמקרה המדווח למרכז חשש לפגיעה בקטינים (כפי שהיה בשלושה מתוך שבעת המקרים שנבדקו), המרכז אינו מיידע את המחלקה עליה<sup>37</sup>.

במקרי סירוב לקבל עזרה הנוגעים ללשכות האזוריות שמשרת המרכז או ליישובים אחרים, המידע על הסירוב נשמר במחשבי המרכז אך המרכז אינו מיידע על כך אלא את הלשכות האזוריות שהוא משרת<sup>38</sup>.

35 ננקטה לשון נקבה מאחר שבמקרים שנבדקו בידי צוות הביקורת רוב רובם של קורבנות האלימות בקרב בני זוג היו נשים, אך הדברים נכונים גם למקרים שהקורבן בהם הוא גבר.

36 תיקים אלו מכונים "תיקים חד-פעמיים". בקטגוריה זו נכללים גם מקרים שהופנו למרכז לשלום המשפחה אך אינם מתאימים לטיפול המרכז משיקולים גיאוגרפיים או לקוחות בעלי בעיות נפשיות שאינם מטופלים טיפול מקצועי.

37 אם האישה המסרבת לקבל טיפול מוכרת במחלקה אך לא עולה מהתלונה חשש לפגיעה בילדים, מיידעים את עו"ס המשפחה המטפל על התלונה אך לא מעדכנים את המחלקה בהתפתחויות; אם הדיווח מעלה חשש לפגיעה בקטינים, מיידעים את המחלקה לשירותים חברתיים גם אם המשפחה או האישה אינם מוכרים במחלקה והאישה מסרבת לקבל טיפול. המרכז מדווח למחלקה לשירותים חברתיים גם על מקרים שקורבן האלימות הגיע למרכז, הוצעה לו תוכנית טיפול אך הוא סירב לשתף פעולה והעו"ס במרכז התרשמו שנשקפת לו סכנה.

38 אם הקורבן מסכים לשתף פעולה עם המרכז ולקבל עזרה והוא מתגורר ביישוב המקבל שירות מאחת הלשכות האזוריות שמשרת המרכז, מיידעים את הלשכה האזורית שהוא משתייך אליה, משום שכתנאי להתחלת הטיפול המרכז צריך לבקש ולקבל אישור מהלשכה.



משנת 2019 העו"ס במרכז מקלידים פניות חד-פעמיות במערכת מידע ממוחשבת<sup>39</sup>, כך שאם האישה מגיעה למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז במועד מאוחר יותר, אפשר לאתרה לפי מספר הזהות שלה ולהפוך את התיק לפעיל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמלה לקבוע נוהל שיסדיר את דפוס העברת המידע ושיתוף הפעולה בין גורמי הרווחה העירוניים והלשכות האזוריות גם במקרים של סירוב לקבל טיפול, על מנת להבטיח שכל הגורמים הרלוונטיים יהיו מעודכנים במידע על נפגעות של אלימות במשפחה העשויות להזדקק לעזרתם בהמשך או בנסיבות אחרות.

בתשובתה ציינה העירייה כי השלימה טבלת מעקב למקרי סירוב, נוסף על העדכון בתיק הממוחשב. העירייה ציינה עוד כי העברת המשך הטיפול לגורם אחר מותנית בהסכמת המטופל, למעט מקרים של חסרי ישע.

## מניעה - הסברה ואיתור

בהוראת תע"ס מס' 3.28, בפרק העוסק בעקרונות ההתערבות לשם עזרה<sup>40</sup>, נכתב כי התערבות יעילה טעונה שילוב של התערבויות ברמות השונות ובהן הרמה החינוכית/מניעתית. ההוראה מנחה לעשות פעולות הסברה ושינוי עמדות, הגברת מודעות, חינוך לפתרון קונפליקטים, חינוך לזיהוי "נורות אזהרה" ועוד.

בפרק העוסק בדרכי טיפול ומניעה בהוראת התע"ס<sup>41</sup> מוסדרת גם פעילות המרכז לשלום המשפחה. אחד התפקידים המוגדרים למרכז הוא "יזום והפעלת תוכניות ופעולות מניעה ברמה מקומית ו/או אזורית תוך הסתייעות בכל גורמי הרווחה, עם דגש קהילתי חברתי, להעלאת המודעות ושינוי עמדות בקרב אנשי מקצוע ובקרב הציבור". הוראת התע"ס קובעת עוד כי מתפקידי העו"ס במרכז להפעיל תוכניות מניעה.

הוראת התע"ס האמורה מציגה את סוגי ההתערבויות הטיפוליות והתוכניות שיש להפעיל במרכז ובהן תוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות"<sup>42</sup> למניעת אלימות תוך-זוגית בקרב מתבגרים.

39 מערכת "רווחה נט".

40 פרק 8 בהוראת התע"ס האמורה.

41 פרק 15 בהוראת התע"ס האמורה.

42 התוכנית משותפת למשרד הרווחה ולמשרד החינוך והיא מופעלת במסגרת המרכזים למניעה ולטיפול באלימות במשפחה או באמצעות עו"ס מרכזי נושא אלימות במחלקות לשירותים חברתיים. היא מועברת לתלמידי הכיתות הגבוהות בבתי ספר תיכוניים ברחבי הארץ באמצעות עו"ס, יועצים חינוכיים ומחנכים.



עוד מצוינים בהוראת התע"ס סוגי התערבויות ברמה הקהילתית והבין-ארגונית שהמרכז נדרש לנקוט בתיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים באזור: איתור אוכלוסיות נפגעות אלימות במשפחה בשיתוף מערכות הרווחה, החינוך, הבריאות והמשטרה בקהילה; הסברה והעלאת המודעות לנושא באמצעות הרצאות, חוגי הורים וסדנאות לאוכלוסייה הרחבה; הסברה והנחיה לאנשי מקצוע: שופטים, מורים, יועצים חינוכיים, אחיות, רופאים ועוד.

דוח מבקר המדינה לשנת 2012, שבחן את יישום המלצותיה של הוועדה הבין-משרדית בנושא הטיפול באלימות במשפחה שפורסמו בנובמבר 1998, קבע כי הגורמים הממלכתיים כשלו בהתמודדות עם תופעת האלימות באמצעות הסברה וחינוך; המלצות הממשלה וגורמי הרווחה לא יושמו, פעילויות חינוך לבני נוער אינן נעשות אלא ברשויות ספורות, וגם הן באופן חלקי.

המלצות ועדת המנכ"לים, שאושרו כאמור בידי הממשלה ביולי 2017, כללו גם המלצות של הצוות שעסק בהרחבת המודעות וההסברה. הצוות המליץ בין השאר על הקמת אתר מרשתת לאומי שירכז וינגיש את כל המידע הקיים על אלימות במשפחה; על העשרת תכנים במערכי החינוך במסגרות הפורמליות והבלתי פורמליות; ועל מיסוד שבוע מודעות שנתי לאומי ובניית מערכי הסברה תקשורתיים. יישום המלצות אלו נקבע לשנה הראשונה של תכנית החומש<sup>43</sup>. נמצא כי במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2019, טרם הושלם יישום כל המלצות.

משרד הרווחה השיב כי בשל אילוצי תקציב לא הושלם יישומן של כל המלצות, אך תוכניות שהוחל בהן נמשכו, למשל פיתוח אתר המרשתת הלאומי והעשרת תכנים במערכי חינוך. משרד החינוך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד החינוך), מסר כי עד שיוקם אתר מרשתת לאומי, חומרי הסברה קיימים באתר של משרד החינוך.

נתוני תרשים 2 לעיל, שהציגו את מיעוט הפניות הישירות של הציבור למרכז לשלום המשפחה ברמלה, מדגישים את חשיבות הרחבתן של פעולות המניעה - ההסברה והגברת המודעות לנושא ואיתורם של מקרי אלימות במשפחה.

בספטמבר 2019, מסר משרד הרווחה כי הוא מכין קמפיין בין-משרדי אשר יצא לדרך בסוף השנה.



בביקורת נמצא כי בניגוד להוראות התע"ס, המחלקה לשירותים חברתיים, לרבות המרכז, אינם נוקטים כל פעולות מניעה - הסברה ואיתור. מנהל המחלקה הסביר שסיבת הדבר היא חוסר תקציב. מנהלת המרכז מסרה כי בעבר העבירה בקהילה סדנאות והרצאות הסברה אך הן הופסקו לפני שנים מחמת מחסור בכוח אדם ועומס עבודה. המצב דומה גם בנושא האיתור - לא נעשות פעולות יזומות לאיתור, ויתר על כן, גם במפגש בין צוות המחלקה ללקוחות, לא תמיד הם שואלים שאלות לזיהוי אלימות במשפחה, כפי שצוין לעיל.

משרד הרווחה השיב כי "אין אפקטיביות ביציאה לפעולות איתור כאשר אין מקום במרכז לקליטת מקרים חדשים".

העירייה השיבה כי אין צורך להכביר מילים על חשיבותן של פעולות מניעה והסברה וכי יש קושי כלל-ארצי ביישום פעולות כאלה בשל מחסור בתקציבים. העירייה ציינה כי למחלקת הרווחה אין תקציב ואין כוח אדם ייעודי לפעולות הסברה ומניעה, ואף על פי כן נעשו פעולות קהילתיות ושתי פעולות הסברה ב-2019. עוד ציינה העירייה כי הציבה יעד לפעולות איתור והסברה בתוכנית העבודה לשנת 2020 ובינואר 2020 כבר קיימה פעילות הסברה ואיתור לאחיות טיפות חלב.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי פעולות המניעה - הסברה ואיתור - מחויבות על פי הוראות התע"ס ונודעת להן חשיבות רבה במאבק לגילוי אלימות במשפחה. לכן, מוצע כי משרד הרווחה יבחן את הקצאת המשאבים הנדרשים כדי ליישם פעולות אלו.

עוד נמצא כי תוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" אינה פועלת בבתי ספר תיכוניים בעיר, לא הותאמה לאוכלוסיות ייחודיות בעיר וממילא אינה מועברת בקרבן<sup>44</sup>.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי בשנת 2019 הורחבה התוכנית לבתי ספר רבים יותר, תורגמה לערבית והותאמה לזרם הממלכתי-דתי. התוכנית אינה מתוקצבת בכל הרשויות והיא מתקיימת לאחר שנוצר שיתוף פעולה ממשי בין מערכות החינוך והרווחה המקומיות. משרד החינוך השיב כי הוא מחדש את התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" ומתאים אותה לרוח התקופה, כחלק מתוכנית כישורי חיים לתלמידי כיתות י"א. משרד החינוך ציין עוד כי מסקר שעשה עלה כי רוב היועצות החינוכיות שהשתתפו בו השתמשו בתכני החוברת "חברות וזוגיות ללא אלימות".

44 יצוין כי בתשובה על ההערות בדוח מבקר המדינה לשנת 2012 בנושא זה כתב משרד הרווחה כי עד סוף שנת 2012 תותאם התוכנית לחברה הערבית ולזרם הממלכתי-דתי.



משרד מבקר המדינה מדגיש כי יש חשיבות לשיתוף פעולה ממשי בין מערכות החינוך והרווחה בעיר רמלה, ובכלל זה הפעלת תוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" בעיר כחלק מהמאבק למניעת אלימות במשפחה.

היעדרה של פעילות יזומה לאיתור ולהסברה פוגע באפשרות מניעתם מבעוד מועד של מקרי אלימות במשפחה ופוגע במאבק החיוני באלימות זו. על העירייה לפעול לגיבוש תוכניות לפעילות הסברה ואיתור במסגרות שונות, כגון בתי ספר ומוסדות רפואיים, ולגילאים שונים; להגביר את מודעותם לנושא של התושבים ושל בעלי תפקידים במערכות הציבוריות; ולהגביר את הנגישות לטיפול לאוכלוסייה הזקוקה לכך, בהתאם למיפוי הסיכונים של הגורמים המקצועיים.

נדבר חשוב בפעולות המניעה באמצעות איתור הוא תיאום בין גורמים שונים. בהתאם לסעיף 11א(ג) לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, הותקנו תקנות למניעת אלימות במשפחה לבעלי המקצועות והתפקידים המוזכרים בחוק, ובכללם עובדים סוציאליים. על פי התקנות חויבו הגורמים השונים המקיימים קשר עם מטופלים ליידע מטופל, שהיה להם יסוד סביר להניח כי זה מקרוב נעברה בו עבירה בידי בן זוגו בהווה או בעבר, שבאפשרותו לפנות לגורמי טיפול לקבלת סיוע, לתת לו כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו ולתעד פעולות אלו בכתב.

גם בתע"ס נקבע<sup>45</sup> כי על העו"ס שקיבל את קורבן האלימות לפגישה הראשונה, לאחר האבחון הראשוני, ליידע אותו על הגורמים המטפלים והמענים הטיפוליים בקהילה, לרבות הצגת האפשרות להגשת תלונה במשטרה. כמו כן נקבע כי תועבר לקורבן האלימות חוברת מידע על השירותים בתחום האלימות במשפחה, שהופקה בידי משרד הרווחה.

נמצא כי העו"ס המקבלים את הלקוחות הללו לפגישה הראשונה מיידעים אותם על הגורמים המטפלים ועל אפשרויות הטיפול ואף נותנים בידיהם דף מידע מודפס בעברית, ברוסית ובספרדית, אך אינם מעבירים להם את חוברת המידע - וממילא נמצא כי משרד הרווחה לא עדכן אותה זה כעשור.

החוברת כוללת מידע העשוי לסייע לקורבן האלימות ולכן חשוב לעדכנה וראוי להקפיד על מסירתה ללקוח. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפרסם במרשתת את חוברת המידע על השירותים לנפגעי אלימות במשפחה ולתרגמה לשפות רווחות כגון ערבית, אמהרית ורוסית.

45 בסעיף 14.2 בהוראת תע"ס מס' 3.28.



## כשירות תרבותית והתערבות מודעת הקשר

### רקע

אחד האתגרים החשובים בטיפול באלימות במשפחה הוא הצורך להבינה בהקשר חברתי-תרבותי וחברתי-פוליטי. במישור העירוני הדבר טעון לימוד והכרה מעמיקים של הקבוצות האתניות-חברתיות השונות המרכיבות את אוכלוסיית העיר וגיבוש כלים מתאימים, כמו כוח אדם מתאים והכשרתו למתן פתרונות לכל קבוצה.

עניין הכשירות התרבותית הועלה בוועדות ממלכתיות שונות שקמו לבחינת הנושא ולקידום הטיפול בו<sup>46</sup>. לצד ההצבעה על מגמות חיוביות של השקעה בטיפול רגיש-תרבותי בבעיית האלימות ועלייה במודעות ובצורך בטיפול זה, הועלו גם סוגיות הטעונות פיתוח נוסף, לרבות פיתוח ידע והכשרות רגישות-תרבות בקרב אנשי מקצועות שונים העוסקים בנושא.

במסמך המתייחס לתוכנית "הכשרה לאנשי מקצוע ופעילים העוסקים במניעה ובטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית" (להלן - תוכנית ההכשרה)<sup>47</sup>, שפיתחה ד"ר רג'דה אלנאבולס<sup>48</sup> ביוזמת קרן אברהם ובשיתוף עיריית רמלה, נכתב כי הגם שהעיסוק באלימות במשפחה מתרחב בקרב חוקרים ואנשי מקצוע בתחום ולמרות הרצון הניכר בארבעת העשורים האחרונים להעלות הבעיה לסדר היום הציבורי, רוב המחקרים וההכשרות בתחום נעשו בחברות מערביות.

במסמכי תוכנית ההכשרה צוין כי ההקשר החברתי-תרבותי המערבי (למשל מעמד המשפחה בחברה בכלל ובחיי הפרט במיוחד, הציפיות מחיי הנישואים ומהזוגיות, מעמד האישה והילד במרחב הפרטי והציבורי), וההקשר החברתי-פוליטי המערבי (למשל זמינותם והתאמתם של שירותי הרווחה והבריאות, עמדות המיעוט כלפי חברת הרוב ומוסדותיה, עמדות קבוצת הרוב והמטפלים כלפי קבוצות המיעוט) שונים במהותם ממאפייניהם של הקשרים אלה בחברות פטריארכליות וקולקטיביסטיות ובחברות מעבר כמו החברה הערבית בישראל. מטבע הדברים, גם תוכניות לטיפול באלימות במשפחה ובאלימות כלפי ילדים ונשים שהותוו בעולם המערבי אינן מתייחסות לייחודה של החברה הערבית בישראל ולמעמדה כמיעוט לאומי-יליד. על כל פנים, יש מעט תוכניות טיפול והכשרות המותאמות לצרכיה ולמאפייניה של החברה הערבית בישראל.

על רקע היעדרן של תוכניות טיפול והתערבות מותאמות ועל רקע המודעות הגוברת לצורך במיגור האלימות במשפחה בחברה הערבית בישראל, הומלץ בתוכנית

46 למשל, בשנת 2012, בעקבות שני אירועי רצח של נשים יוצאות אתיופיה, הוקמה ועדה בין-משרדית ובה נציגים ממשרדי העלייה והקליטה, הרווחה, הבריאות, החינוך, ביטחון פנים, ומהמשרה ומהסוכנות היהודית. הוועדה הגישה המלצותיה במרץ 2013. הנושא הועלה גם בוועדה הבין-משרדית שקמה בשנת 2014 לבדיקת נושא האלימות במשפחה.

47 פיילוט של התוכנית האמורה נעשה ברמלה במאי 2014 (ראו להלן).

48 חוקרת אלימות כלפי נשים ונערות ערביות בישראל ונשים מקבוצות אתניות שונות וההקשר החברתי-תרבותי והחברתי-פוליטי ומומחית בפיתוח וניהול פרויקטים קהילתיים והדרכת אנשי מקצוע.





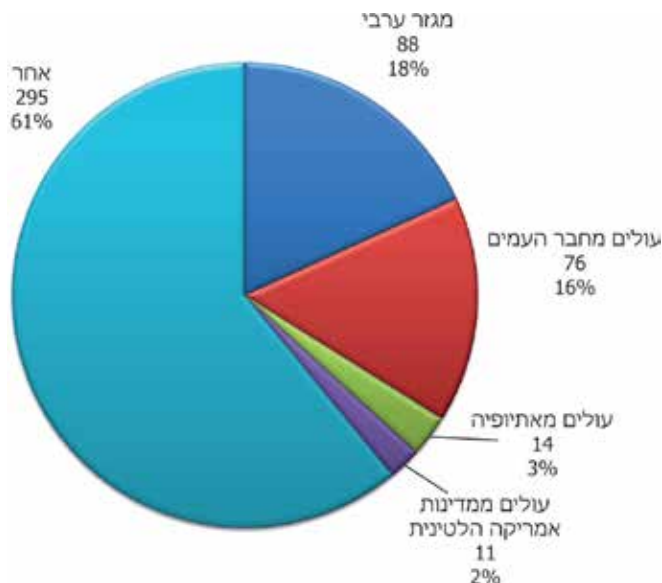
ההכשרה לפתח תוכניות התערבות וטיפול מיוחדות לצרכיה - לצורכיהם של יחידים בה, ילדים ונשים, ולצורכי הקהילה כולה<sup>49</sup>.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי המשרד התאים תוכנית התערבות לציבור העולים וכי קורס הכשרה ייעודי למטפלים במקרי אלימות משפחה בקרב עולים מתוכנן לשנת 2020 ויוזמנו אליו גם מטפלי העולים במרכז לשלום המשפחה ברמלה. עוד כתב המשרד כי הוא מקדם מודל ייחודי לטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית, הנלמד בהכשרה בבית הספר המרכזי של המשרד.

### הרכב האוכלוסייה ברמלה וצרכיה המיוחדים

כפי שצוין במבוא, רמלה היא עיר מעורבת - כ-23% מתושביה ערבים (20% מוסלמים), ועיר קולטת עלייה - כ-19% מתושביה עלו ארצה לאחר שנת 1990. מהתפלגות 484 הפניות למרכז לשלום המשפחה בשנת 2018 עולה כי 18% (88 פניות) היו מהמגזר הערבי, 16% (76 פניות) של עולים מחבר העמים, 3% (14 פניות) של עולים מאתיופיה ו-2% (11 פניות) של עולים ממדינות אמריקה הלטינית.

#### תרשים 4: התפלגות הפניות למרכז לשלום המשפחה ברמלה, לפי מגזרים, 2018



על פי נתוני עיריית רמלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

49 מתוך: "אלימות כלפי נשים בחברה הערבית: תכנית הכשרה קהילתית - עירונית" נובמבר 2014, דפי הסבר של קרן אברהם.



החברה הערבית ברמלה אינה עשויה מקשה אחת, והשינויים שמתחוללים בה משפיעים על המבנה שלה וגם על בעיית האלימות במשפחה. התערבות וטיפול יעילים בתופעה מחייבים היכרות מעמיקה של רובדי החברה הערבית בעיר והתאמת הפתרונות לאוכלוסייה זו. למשל, מדיווחים של מפקחי משרד הרווחה בתחום הטיפול באלימות במשפחה במגזר הערבי עולה כי נשים ממגזר זה מגיעות לקבלת עזרה בשלב מאוחר של גילויי האלימות, כאשר כבר מופעלת נגדן אלימות פיזית קשה. גם ההגנה עליהן קשה - הן חוששות להתלונן במשטרה או לצאת למקלט לנשים מוכות, שכן עם הגעתן למקלט הן נתפסות כמורדות, ויש לתת בידיהן כלים נאותים להתמודדות עם קהילתן לאחר יציאתן מהמקלט. לגבי חלק מהנשים בסיכון במגזר זה ונשים מוסלמיות בסיכון מהמגזר הבדואי המתגוררות ברמלה, השמתן במקלט עלולה להגדיל את הסכנה הנשקפת להן מאחר שהן נחשבות בעיני משפחותיהן כ"בוגדות", ויש צורך למצוא פתרונות ייחודיים לסוגיה חמורה זו<sup>50</sup>.

לדעת מומחים, אחד התנאים הראשוניים להתערבות יעילה, במיוחד בחברה הערבית, הוא הסברה וחינוך כבר מגיל צעיר בנושא אלימות בין בני זוג, באמצעות תוכניות של גורמים ממלכתיים, ובשילוב מובילי דעה בקרב חברה זו, לשם הגברת המודעות לנושא ולשינוי עמדות.

תנאי נוסף הוא איתור מוקדם של משפחות שיש בהן אלימות או מצבים משפחתיים בעלי פוטנציאל להתפתחותה של אלימות.

## אי-יישום המלצות

בדוח "הוועדה לבחינת רצח נשים, צעירות ונערות ערביות" שפרסם משרד הרווחה<sup>51</sup> התייחסה הוועדה גם לרמלה. בדיקת הוועדה העלתה כי המקלטים, המשטרה ושירותי הרווחה אינם נתפסים כשירותים שמסייעים לנשים בסיכון במגזר זה וכי "מדובר על אוכלוסיית קצה אשר נמצאת בסכנה ממשית ושאינן להן פתרון". הוועדה המליצה בין השאר ליצור עבור נשים ונערות בסיכון רצף מענים בקהילה - מניעה, הסברה, תמיכה, ליווי, הגנה, טיפול ושיקום; לנקוט איתור יזום ורצוף, בידי גורמי רווחה, משטרה ומודיעין, של מי שנשקפת סכנה לחייהם; להבנות ולקיים תוכניות מניעה, הסברה והגברת מודעות לאלימות במשפחה הערבית - בבתי ספר, במתנ"סים ובתוכניות קבוצתיות וקהילתיות לבני נוער ומתבגרים, וליידע את האוכלוסייה על קיומן; לקיים עם מנהיגי העדה מפגשי דיון ושיח קבועים בנושא; להקים מקלט שיאפשר שהייה ממושכת, אף שנים; להכשיר שוטרים ייחודיים בתחנות משטרה בערים שיש בהן ריכוזי אוכלוסייה ערבית, ולפתח בהם מומחיות ורגישות לטיפול בצעירות ובנשים שסכנה נשקפת לחייהן; להוביל מסע הסברה בין-משרדי שיעורר ויגביר את המודעות בקרב הנשים עצמן.

50 דוח מבקר המדינה לשנת 2012.

51 הדוח אינו נושא תאריך אך הוא גובש בעשור האחרון.



בהמלצות ועדת המנכ"לים שאושרו נכללו, כאמור, המלצות של הצוות שעסק באוכלוסיות ייחודיות. הצוות הצביע על מחסור בעו"ס ייעודיים ומקצועיים לטיפול באלימות במשפחה בקרב האוכלוסיות הייחודיות ועל כך שהמודל האוניברסלי לטיפול בנושא אינו מתאים תמיד למשפחות מאוכלוסיות ייחודיות ולכן יש להתאים להן מודל עבודה. המלצות הצוות כללו תגבור תחנות המשטרה בחוקרי אלימות במשפחה דוברי שפות ובעלי כשירות תרבותית; פיתוח ידע, מיומנויות והכשרה לעבודה רגישה תרבותית בקרב אנשי טיפול ואנשי מקצוע; התאמה תרבותית של התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" לאוכלוסיות ייחודיות<sup>52</sup>; הקמה והכשרה של פורומים מקומיים תומכים להתערבות במקרי אלימות במשפחה, בשיתוף אנשי דת, אנשי קהילה וגורמי הרווחה. יישום ההמלצות הללו נקבע לשנה הראשונה של תוכנית החומש.

בתשובתו כתב משרד הרווחה כי העביר למשרד לביטחון פנים תקציב לתגבור תחנות המשטרה בחוקרי אלימות במשפחה דוברי שפות ובעלי כשירות תרבותית - יישום התוכנית יחל בשנת 2020; תוכנית פיתוח ידע, מיומנויות והכשרה לעבודה רגישה תרבות מפותחת כעת ותושלם בשנת 2020; נעשית התאמה תרבותית של התוכנית "חברות וזוגיות ללא אלימות" לאוכלוסיות ייחודיות והיא תושלם בשנת 2020; תוכנית העבודה המעודכנת אינה כוללת הקמה והכשרה של פורומים מקומיים תומכים להתערבות במקרי אלימות במשפחה.

עיריית רמלה השיבה כי ברמלה פועל פורום רב-תרבותי של מנהיגים, ובשיתוף המשטרה קיימת ועדת אכיפה עירונית הדנה גם בסוגיות של אלימות במשפחה. כמו כן, חלק מעובדי מחלקת הרווחה קיבלו הכשרה הנוגעת לעבודה קהילתית טיפולית בקרב יוצאי אתיופיה ובעקבות הכשרה זו הוגשה למשרד הרווחה בקשה להקמת מרכז רגיש תרבות.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הושלם יישום ההמלצות במקומות הנדרשים ובכללם רמלה. על משרד הרווחה להמשיך לפעול ליישומן של ההמלצות, שכן הדבר עשוי לסייע גם בפעולות הסברה, מניעה ואיתור בקרב המגזרים הייחודיים בעיר ובקרב אנשי מקצוע רלוונטיים כגון מורים, יועצים חינוכיים וצוותים רפואיים - פעולות שכאמור אינן נעשות באופן סדיר ושיטתי וממילא אינן נעשות בקרב אוכלוסיות אלו.

52 הצוות המליץ להרחיב את פריסת התוכנית ביישובים הערביים והחרדיים וביישובים שקיים בהם ריכוז גבוה של עולים מחבר המדינות ומאתיופיה.



## כוח אדם בעל כשירות תרבותית

מנהלת המרכז לשלום המשפחה מסרה בפברואר 2019 לצוות הביקורת כי אין במרכז עו"ס מטפלים מהמגזר הערבי, דוברי אמהרית או ספרדית<sup>53</sup> וכי המענים לאוכלוסיות אלו עדיין לוקים בחסר. המנהלת הדגישה את הקושי בגיוס עו"ס בעלי כשירות תרבותית.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2019, עו"ס דוברת ערבית, שהחלה את עבודתה במרכז במאי 2019, יצאה לחופשת לידה ובמרכז אין עדיין עו"ס דוברי אמהרית או ספרדית.

נמצא כי תקנים שניתנו למרכז במסגרת תוכנית "גשרים"<sup>54</sup> ונועדו לטיפול פרטני או קבוצתי בנשים ובגברים נפגעי אלימות במשפחה מקרב עולי אתיופיה וארצות חבר העמים, הועברו באישור חריג של משרד הרווחה לעו"ס במרכז שאינם דוברי השפות הרלוונטיות, כיוון שהמרכז לא הצליח לגייס עו"ס בעלי כשירות תרבותית כנדרש. עוד נמצא כי גם תקציב שהוקצה למרכז במסגרת תוכנית "גשרים", לשם גיוס עו"ס שיטפל באוכלוסייה דוברת ספרדית, לא נוצל כי משרד הרווחה לא הגדיר את ייעודו בסעיף התקציבי<sup>55</sup>.

אשר ללקוחות יוצאי אתיופיה נמצא כי במקרה הצורך, המגשרת התרבותית המועסקת במחלקה לשירותים חברתיים, ואינה עו"ס, נותנת שירות ותמיכה גם לעו"ס במרכז המטפלים בנשים אתיופיות.

משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבותה של התייחסות מודעת-הקשר למגזרים הייחודיים בעיר. על גורמי הרווחה העירוניים ללמוד להכיר את המגזרים השונים ולהקצות לטיפול בהם כוח אדם בעל רגישות ויכולת תרבותית.

53 יש ברמלה קבוצת עולות מאמריקה הלטינית שאינה מקבלת מענה טיפולי עקב קשיי שפה. בעת הצורך הן אמורות לקבל טיפול בעזרת מתורגמן, אם יסכימו לכך. מנהלת המרכז הדגישה באוזני צוות הביקורת כי במקרים כאלה אי אפשר לתת ללקוח טיפול אלא הכוונה והדרכה בלבד.

54 התוכנית פותחה בידי משרד הרווחה והמשרד לקליטת עלייה בשנת 2004 והחלה לפעול בשנת 2005.

55 עניין זה הועלה גם בישיבת ועדת ההיגוי של המרכז מסוף מאי 2019 בעניין בעיית הטיפול בלקוחות יוצאי אמריקה הלטינית.



## תוכנית הכשרה לאנשי מקצוע, מטפלים ופעילים העוסקים באלימות במשפחה בחברה הערבית

במאי 2014 הופעלה כאמור ברמלה תוכנית הכשרה לאנשי מקצוע ופעילים העוסקים במניעת אלימות במשפחה בחברה הערבית ובטיפול בנפגעים. מטרת התוכנית הייתה העמקת הידע התיאורטי והמעשי על האלימות במשפחה בחברה הערבית בהקשר החברתי, התרבותי והפוליטי; קבלת כלים מותאמים ורגישים תרבותית; ויצירת מודל עירוני לעבודה משותפת של כלל הגורמים הרלוונטיים בעיר: רווחה, חינוך, טיפות חלב, משטרה, ארגוני חברה אזרחית, אנשי דת ודמויות מפתח בקהילה. יוזמי התוכנית ביקשו ליישם את המודל שנועד מתוכנית ההכשרה ברמלה ובמקביל לקדמו כדוגמה לפעולה כוללת ברמה העירונית-קהילתית להתערבות וטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית, שתאומץ גם בערים אחרות ואף ברמה הארצית - על ידי המשטרה ומשרד הרווחה<sup>56</sup>.

התוכנית כללה שבעה מפגשי היכרות וחשיבה משותפת של אנשי מקצוע מתחומי הרווחה, הבריאות, החינוך והמשטרה, ופעילים באוכלוסייה הערבית - מגשרים, ארגוני חברה אזרחית ומובילי דעה כגון קאדי בית הדין השרעי. התוכנית הוצגה לפני קברניטי העיר - ראש העירייה אז, מנכ"ל העירייה אז ומפקד תחנת משטרת רמלה אז - וקיבלה את ברכתם.

נמצא כי השלב הראשון של התוכנית הוכתר בהצלחה בידי כל משתתפיה, והיא קיבלה את ברכתו של ראש העירייה אז. גם הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת המליצה לאמץ את המודל שבבסיסה גם ברשויות מקומיות אחרות. אף על פי כן, ולמרות ההשקעה בתוכנית והידע שנצבר בזכותה, לא היה לה המשך, לא ברמלה ולא בשום רשות מקומית אחרת.

בתשובתה מסרה העירייה כי היא בוחנת את אפשרות חידושה של הפעילות הקהילתית לאנשי מקצוע ולפעילים בקהילה וכבר התקיימה פגישה ראשונה לשם קידום הנושא.

56 מתוך: "אלימות כלפי נשים בחברה הערבית: תוכנית הכשרה קהילתית - עירונית" נובמבר 2014, דפי הסבר של קרן אברהם.



לנוכח המשאבים שהושקעו בפיתוחה של תוכנית ההכשרה ובניסיונות הטמעתה ולנוכח חשיבותם של טיפול והתערבות מותאמים לשם מיגור האלימות בחברה הערבית בישראל ובעיר רמלה בפרט, מומלץ כי העירייה תפעל בהתאם למסקנות ולהמלצות שעלו מן הפיילוט ותמסד את אופני ההיערכות הנדרשים העולים ממנו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לשקול את יישומה של התוכנית ברשויות מקומיות אחרות.

## היעדר נתונים ושיהוי בטיפול

לצורך בדיקה של משרד מבקר המדינה בתיקי לקוחות המרכז לשלום המשפחה, הומצאו לו<sup>57</sup> רשומות "ניהול נתונים - פניות ומטופלים" ממוחשבות, מחולקות לפי עו"ס אלימות המטפל. הרשומות אמורות לספק תמונה עדכנית של מטופלי כל עו"ס במרכז בנקודת הזמן שהופקו בה ופירוט תאריכי הפנייה למרכז, הגורם המפנה, מועד זימון לאבחון ומיון ראשוני, סוג הטיפול, אם ניתן, מועד תחילתו וסטטוס הטיפול. עוד הומצאו באותו מועד רשומות ממוחשבות של כלל הפניות למרכז בשנים 2018 ו-2019 ובהן פירוט דומה.

נמצא כי הרשומות שהומצאו אינן מלאות ואינן מעודכנות; חסרו נתונים, במקצת הנתונים שנרשמו נפלו טעויות, ולא התאפשרה תמונה מלאה ועדכנית לזמן הבדיקה. עוד נמצא כי הנתונים שהזינו העו"ס על לקוחות שטיפלו בהם לא תמיד תאמו את נתוני אותם לקוחות ברשומות הממוחשבות של כלל הפניות לשנים 2018 ו-2019.

מן הראוי שרשומות הפניות והמטופלים יהיו מעודכנות ושלמות ויאפשרו קבלת תמונה אמיתית ומהימנה של כלל לקוחות המרכז, בכל נקודת זמן, ויאפשרו במיוחד קבלת נתונים על כל לקוח ועל סטטוס הטיפול בו, לצורכי מתן השירות הנדרש ולצורכי מעקב ובקרה.

בבדיקת 51 מקרים<sup>58</sup> ונתונים מתוך הרשומות שהמציא המרכז על מטופליו, הועלו הממצאים הבאים:

על פי תוכנית "עו"ס משטרה"<sup>59</sup>, על עו"ס המשטרה במרכז לשלום המשפחה להתקשר עם מתלוננים בטלפון בתוך 72 שעות ממועד קבלת התלונה במרכז. בשבעה מקרים

57 במאי 2019.

58 המדגם כלל תיקים ממוחשבים ומקרים שמקורם בתלונות שהוגשו במשטרה. הבדיקה הייתה בעיקר אקראית אך לעיתים הוצלב מידע נוסף.

59 ראו פירוט להלן.



נמצא שיהוי של שבוע ויותר עד שלושה חודשים ויותר ממשלוח הודעת המשטרה למרכז (בפקס) על תלונת אלימות במשפחה עד מועד הבירור הטלפוני של עו"ס המרכז עם המתלונן או המתלוננת וזאת בניגוד לנדרש<sup>60</sup>.

כמו כן, בשבעה מקרים היה שיהוי של חודש עד חמישה חודשים<sup>61</sup> מהפנייתו של הלקוח למרכז עד תחילת הטיפול בו במרכז.

על המרכז לשלום המשפחה לפעול בהתאם להנחיותיה של תוכנית עו"ס משטרה גם במה שנוגע ליצירת קשר במועד. התערבות טיפולית מהירה ככל האפשר עשויה למנוע הסלמת האלימות ולהגביר את סיכויי יעילותו ומועילותו של הטיפול.

בתשובתה מסרה העירייה כי המרכז לשלום המשפחה יוודא שהרשימות יהיו מלאות ויעודכנו באופן שוטף וכי מחלקת הרווחה תפעל בתיאום עם משטרת ישראל לצמצם את טווח הזמן בין הפנייה אליה ובין יצירת הקשר עם המתלוננת.

## העברת מידע ושיתוף פעולה בין הגורמים המטפלים

בדוח מבקר המדינה לשנת 2012 ובדוח הוועדה הבין-משרדית נקבע, כאמור, שחוסר תיאום בין משרדי הממשלה המטפלים באלימות במשפחה פוגע בקורבנות האלימות ועל הגורמים הרלוונטיים כולם לשפר את ההתמודדות המערכתית עם התופעה. המלצה מרכזית של ועדת המנכ"לים, במסקנות שהגישה לשר הרווחה והשירותים החברתיים ולשר לביטחון פנים בנובמבר 2016, הייתה הקמת מערך לאומי לתיאום בין-משרדי.

בסעיף 8.4 בהוראת תע"ס מס' 3.28 (מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה) נכתב כי התערבות יעילה מותנית בשיתוף פעולה יום-יומי ומתמשך של המשרדים השונים שעוסקים בתופעה: שירותי הרווחה, משטרת ישראל, בתי המשפט, מסגרות חינוך, מסגרות בריאות ועוד. חשוב להגדיר את חלוקת התפקידים בין הגורמים המתערבים השונים, ולפתח נהלים של שיתוף פעולה, הפנייה, העברת מידע וקשר בין המשרדים.

במסגרת הביקורת נבדקו העברת המידע ושיתוף הפעולה בין הגורמים המטפלים באלימות במשפחה ברמלה: המחלקה לשירותים חברתיים ובפרט המרכז האזורי לשלום המשפחה הפועל בה, משטרת רמלה, גורמי חינוך וגורמי בריאות. להלן הממצאים.

60 בשלושה מקרים היה שיהוי של 8 - 9 ימים, בשלושה מקרים אחרים היה שיהוי של 21 - 32 ימים ובמקרה אחד היה שיהוי של 105 ימים.

61 בשני מקרים היה שיהוי של חודש בקירוב, בשלושה היה שיהוי של חודש עד חודשיים, בשני מקרים היה שיהוי של 4 - 5 חודשים.

## הקשר בין גורמי הרווחה העירוניים ובין המשטרה

משטרת ישראל מופקדת על אכיפת החוקים ועל הטיפול בנפגעות אלימות במשפחה כחלק מהטיפול בנפגעי עבירות.

משנת 2000 פועלת תוכנית "עו"ס משטרה"<sup>62</sup> המשותפת למשרד הרווחה ולמדור נפגעי עבירה במשטרת ישראל. התוכנית נועדה לתת מענה נגיש ומקיף יותר לנפגעי אלימות במשפחה הפונים לתחנות המשטרה; לאפשר תגובה משולבת של גורמי אכיפה וטיפול וקהילה; להעלות את מספר מקבלי הטיפול בקהילה שפנו למשטרה בגין אלימות במשפחה; ולחזק את הקשר ואת שיתוף הפעולה במקרים אלו בין תחנות המשטרה לשירותי המניעה והטיפול הקהילתיים שבאחריות משרד הרווחה. תפקידי עו"ס משטרה והמשימות המוטלות עליו מוגדרים בתוכנית.

1. במסגרת המאמצים לשיפור שיתוף הפעולה והגברת התיאום בין משרד הרווחה למשטרת ישראל הוחלט על גיבוש "נוהל טיוב התיאום בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשטרת ישראל בתחום אלימות במשפחה בדגש על נשים בסיכון גבוה" (להלן - נוהל טיוב)<sup>63</sup>.

נוהל טיוב הוא מנגנון לתיאום הדדי ולשיפור שיתוף הפעולה, שיתוף החשיבה והעברת המידע במקרים של נשים בסיכון גבוה, ובמסגרתו מתקיימים דיונים קבועים ומעקב תדיר וסדור של המשטרה וגורמי הרווחה לבחינת רמת המסוכנות ותוכניות ההגנה הנדרשות. לשם כך מגבשת תחנת המשטרה המקומית רשימה של כלל הנשים בסיכון עקב אלימות במשפחה, לפי דרגת חומרה יורדת (להלן - רשימת נשים בסיכון). הערכת חומרת הסיכון מתבססת על הכלי להערכת מסוכנות המשמש את המשטרה בכל חקירת אלימות במשפחה<sup>64</sup> ועל כל מידע רלוונטי אחר הידוע בעת ההערכה. גיבוש הרשימה נעשה באחריות מפקד התחנה והיא מעודכנת באופן שוטף גם כשמגיעים למשטרה דיווחים מהמחלקה לשירותים חברתיים בעיר ומהמרכז לשלום המשפחה או מכל גורם אחר, ומובאים לדיוני סטטוס. בכל דיון צריך להיערך סיכום פרטני ומסווג שיופץ לכל המשתתפים ולמנהל המחלקה לשירותים חברתיים.

62 התוכנית כלולה בהוראת תע"ס מס' 3.28, בפרק על המרכז למניעה ולטיפול באלימות במשפחה. המלצות ועדת המנכ"לים כוללות גם המלצה להרחבת התוכנית ולהגדלת מספר הרשויות המקומיות ותחנות המשטרה שתפעל בהן.

63 את הנוהל גיבשו נציגי משרד הרווחה, מרכז השלטון המקומי ומשטרת ישראל והוא הופץ בפברואר 2016 על ידי משטרת ישראל - האגף לחקירות ולמודיעין (נוהל מס' 03.300.29) ועל ידי משרד הרווחה (באמצעות חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 92). נוהל זה נוסף על ההוראות על הקשר של המשטרה עם גורמים מטפלים בקהילה הקיימות בנוהל המשטרה מס' 03.300.226 "הטיפול המשטרה בעבירות אלימות בין בני זוג" שעודכן במאי 2011 (להלן - נוהל הטיפול המשטרה).

64 שאלון ממוחשב שמסכם את התשובות על שאלותיו לכלל ציון. אם הציון גבוה מ-100, המתלוננת מוגדרת כאישה בסיכון גבוה ומוסיפים אותה לרשימת הנשים בסיכון.





בנוהל טיוב מוגדרות גם מסגרות הדיון השונות שגורמי הרווחה והמשטרה צריכים לקיים ומצוינות רמות הדרגים לדיון ותדירותם. הדיון ברשימת הנשים בסיכון ברמת הרשות המקומית מתקיים פעם בחודש.

יודגש כי נוהל טיוב מבהיר שאין בהנחיותיו "כדי ליתר את הקשר השוטף המתקיים עם גורמי הרווחה בכל תיק אלימות במשפחה... ללא קשר לרמת המסוכנות".

בישיבות שנדונו בהן נשים בסיכון בסוף אוגוסט 2019<sup>65</sup>, עלו מקרים שגורמי הרווחה העירוניים - המחלקה לשירותים חברתיים והמרכז לשלום המשפחה - או משטרת רמלה לא עדכנו בהם אלה את אלה באופן שוטף על נשים ברשימת הנשים בסיכון, כמפורט להלן:

א. א' שהתה במקלט ועזבה אותו. עו"ס פרט ומשפחה במחלקה לשירותים חברתיים בעיר לא עדכן את המשטרה בעניין זה ובמועד הדיון במקרה האמור המשטרה לא ידעה זאת.

ב. לפי המידע שהיה בידי המרכז לשלום המשפחה במועד הדיון במשטרה, ב' גרה בעיר אחרת. רק במהלך הדיון בעניינה עדכן קצין החקירות את מנהלת המרכז כי האישה שבה לגור ברמלה ונתן למנהלת את מספר הטלפון שלה.

ג. א' הוסרה מרשימת הנשים בסיכון של המשטרה שנדונה בישיבות האמורות משום שלדברי קצין החקירות "עד לפני חודש הכול היה בסדר". בדיון בעניינה עדכנה מנהלת המרכז כי האישה נמצאת במקלט בעיר אחרת בעקבות אירוע אלימות במשפחה, מנסים לברר את הסיבה לשהייתה במקלט ומשום כך יש להחזירה לרשימת הנשים בסיכון. בבדיקת קצין החקירות במחשב המשטרה נמצא כי אכן, בתחילת אוגוסט 2019 התלוננה האישה במוקד 100 של המשטרה.

ד. בדיון בעניינה של ד' עדכנה מנהלת המרכז שהיא עברה לגור בעיר אחרת והמרכז העביר לשירותי הרווחה שם את החומר הנוגע לה. קצין החקירות לא היה מעודכן בכך.

65 שתי הפגישות התקיימו בנוכחות נציגת הביקורת.

נוהל טיוב גובש כדי לוודא תיאום מרבי בין הטיפול של המשטרה ושל המחלקה לשירותים חברתיים, על בסיס המידע הקיים בשתי המערכות, על מנת שההחלטות על מידת הסיכון ועל מידת המוגנות של הנשים בסיכון גבוה יתבססו ככל האפשר על המידע המרבי שבידי הגורמים והעדכון יהיה רצוף וקבוע. לפיכך על המשטרה והמחלקה לשירותים חברתיים לעדכן זה את זה באופן שוטף על כל מידע רלוונטי שמגיע לידיהם, בהתאם להוראות ובכפוף לדין הנוגע להגנת הפרטיות. היעדר עדכון שוטף הדדי עלול למנוע טיפול או לפגוע בטיפול בנשים שבסיכון.

בתשובת משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 (להלן - תשובת המשטרה) כתבה המשטרה כי יישום הנוהל מצוי במוקד תהליכי הפקת לקחים שוטפים שהיא מקיימת וכי תפעל לעדכון שוטף והדדי בינה לבין הרשות המקומית. המשטרה ציינה כי מבקרות פנימיות שבוצעו ודיונים משותפים עם גורמי הרווחה עלה כי נוהל טיוב הוטמע במהלך השנים האחרונות באופן משביע רצון. עוד ציינה המשטרה בתשובתה כי ביצעה ריענון של הנהלים המשטרתיים הפנימיים בנושא דיווח פנים משטרתי בנוגע לנשים שהועברו למקלט ובנושא חשיבות "דיווח לגורם מטפל בקהילה". כמו כן הוחלט שהרפרנט לנושא האלימות במשפחה בתחנת המשטרה יתקשר בדואר אלקטרוני עם גורמי הרווחה בכל הקשור לפרוטוקולים או מסמכים אחרים הנדרשים מעת לעת.

2. תוכנית "עו"ס משטרה" פועלת עוד מראשיתה גם ברמלה: במרכז לשלום המשפחה מועסק עו"ס משטרה בחצי משרה נוסף על תפקידו כעו"ס למניעת אלימות במשפחה. על פי התוכנית, עו"ס משטרה ונציגי התחנה יקיימו קשר רציף, הן בנוגע לטיפול השוטף במקרים הן בנוגע לגיבוש דרכי עבודה משותפות; תחנת המשטרה תדאג להקצות לעו"ס משטרה חדר עבודה הולם המאפשר שיחה מקצועית דיסקרטית; בשהותו של העו"ס בתחנה יעדכנוהו חוקרי אלימות במשפחה על תיקי אלימות בין בני זוג שנפתחו, על מיון ראשוני וזימון בני הזוג לאבחון בתחנה או במרכז; אם עו"ס משטרה אינו בתחנה בעת תלונה על אלימות במשפחה, על חוקר המשטרה לשלוח מידית למרכז, בפקס, טופס הסכמה לדיווח חתום בידי הנפגע או התוקף, ועו"ס משטרה ייצור קשר עם החתום על הטופס לא יאוחר מ-72 שעות<sup>66</sup> ממועד קבלת הפקס.

66 בסעיף 6 להוראת תע"ס מס' 3.28 נרשם שהעו"ס ייצור קשר עם החתום על הטופס בתוך 24 - 48 שעות ממועד קבלת התלונה.

שימוש בפקס להעברת מידע אינו מאפשר ניצול ערוצי תקשורת מהירים ויעילים אחרים הקיימים בעידן הדיגיטלי, המאפשרים תיעוד של העברת המידע, שמירתו וניהולו. על הגורמים הנוגעים בדבר לבחון את מתכונת העברת המידע ביניהם ולהתאימה לאמצעים המתקדמים הקיימים כיום. לנוכח קשרי הגומלין הרבים בין מגוון גורמים, ראוי לשקול מיסודה של מערכת מידע מקוונת גם להעברת תלונות של אלימות במשפחה מהמשטרה למרכז לשלום המשפחה.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה נכתב כי המשטרה גיבשה והעבירה לבחינה טכנולוגית בקשה לפיתוח ממשק ממוחשב שיאפשר דיווח מקוון ממערכת החקירות המשטרתית לגורמי הרווחה וכי מגוון הגורמים המעורבים מציב אתגר למחשוב התהליך. המשטרה ציינה בתשובתה כי גם העברת דיווחים באמצעות פקס אינה מהווה תחליף לדיווח בעל פה על פי שיקול הדעת של גורמי המשטרה.

3. אשר להעברת המידע בפקס מהמשטרה למרכז לשלום המשפחה, נמצאו 14 תלונות שלא נשלחו מיד למרכז כנדרש בתוכנית עו"ס משטרה. נמצא כי פרק הזמן הממוצע שחלף ממועד קבלת התלונה עד שליחת ההודעה היה כחודשיים. במחצית המקרים האמורים ההודעה נשלחה בחלוף יותר מחודש וחצי מקבלת התלונה, וממילא עו"ס המשטרה במרכז לא יצר קשר עם החתום על טופס התלונה בתוך 72 שעות ממועד קבלתה במרכז, כנדרש. חלק מהתלונות הן של נשים מרשימת הנשים בסיכון.

התברר כי גורמי הרווחה והמשטרה מודעים לכך שמדובר בתופעה נרחבת והגורמים המשטראיים מסרו שהם מנסים לצמצם את ממדיה. להלן דוגמאות:

א. תלונה שהתקבלה במשטרה בסוף ינואר 2019 מידי ה' נשלחה בפקס למרכז לשלום המשפחה בסוף יולי 2019. מנהלת המרכז מסרה כי האישה אינה מוכרת לה.

ב. תלונה שהתקבלה במשטרה בתחילת דצמבר 2017 מידי ו' נשלחה בפקס למרכז לשלום המשפחה במחצית השנייה של פברואר 2018.

ג. תלונה שהתקבלה במשטרה בסוף יוני 2019 מידי ז' הועברה לידיעת מנהלת המרכז לשלום המשפחה במחצית השנייה של אוגוסט 2019. ז' נמצאת ברשימת הנשים בסיכון גבוה של המשטרה.

ד. תלונה שהתקבלה במשטרה בסוף נובמבר 2018 מידי ח' נשלחה בפקס למרכז לשלום המשפחה באמצע ינואר 2019. ח' נמצאת ברשימת הנשים בסיכון גבוה של המשטרה.

על משטרת רמלה להקפיד לשלוח למרכז לשלום המשפחה תלונות על אלימות במשפחה המתקבלות בתחנה מיד עם קבלתן, כנדרש בהוראותיה של תוכנית עו"ס משטרה, כדי לאפשר למרכז ליצור עם המתלוננים קשר מהיר ככל האפשר.

בנוהל הטיפול המשטרתי נקבע כי "אחת לשבועיים תיערך בקרה בכל תיקי האלמ"ב [אלימות במשפחה] ע"י קצין החקירות או הרמח"מ [ראש מחלקת חקירות מודיעין]".

לנוכח ריבוי העיכובים בדיווח המשטרה למרכז על תלונות של אלימות במשפחה, כפי שהוצג לעיל, מן הראוי שבהליך הבקרה הפנימי במשטרה יאותרו גם תיקי אלימות במשפחה שמידע עליהם לא נשלח לגורמי הרווחה העירוניים.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה נכתב כי היא מקבלת את הערות המבקר בנושא השיהוי בהעברת תלונות של אלימות במשפחה המתקבלות במשטרה לגורמי הרווחה בעירייה, וכי תפעל לתיקון הליקוי ולהעברת הנחיות לחוקרי המשטרה בדבר חובת הדיווח המידי לגורמי הרווחה וחשיבותו, בכל הקשור לתלונות כאלה. המשטרה הדגישה בתשובתה כי היא רואה חשיבות לוודא כי הדיווח הגיע ליעדו ולתעד זאת בתיק החקירה. עוד כתבה המשטרה בתשובתה כי הנושא ייבדק במסגרת הבקורות המבוצעות על ידי חטיבת החקירות במשטרה.

4. בביקורת התברר כי התנאים בתחנת המשטרה ברמלה<sup>67</sup> אינם מתאימים לשהיית אישה מאוימת<sup>68</sup>, לבדה או עם ילדיה - אין בה פרטיות לפגישה כה רגישה עם מתלוננת ואין מקום מתאים ללינה או לשהות ממושכת. עניין זה צוין גם בישיבת ועדת ההיגוי של המרכז לשלום המשפחה ממאי 2019.

אף על פי כן נאמר לצוות הביקורת כי ישנם מקרים שנשים מאוימות נשארות בתחנה, גם עם ילדיהן, ולעיתים אף לנות בה בלית ברירה, בהיעדר פתרון מידי אחר כגון מקלט מתאים וזמין.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא פועל להקמת מרכז לטיפול באלימות במשפחה שיפעל כל שעות היממה.

67 בתשובת המשטרה נכתב כי תנאים דומים קיימים גם בשאר תחנות המשטרה בארץ.

68 כל אישה שבהתאם לנסיבות יש צורך לתת לה הגנה מחוץ לביתה. אישה בסיכון היא אישה שהוגדרה כך על פי נוהל טיוב וכלולה ברשימת נשים בסיכון של המשטרה.



5. נמצא כי בין גורמי המשטרה והמרכז לשלום המשפחה קיים קשר רצוף של שיתוף פעולה, העברת מידע ותיאום בנושאי המניעה והטיפול באלימות במשפחה, אך לדעתם של שני הגורמים עדיין יש מקום לשפר קשר זה; למשל, יש ביניהם מחלוקות מהותיות בגישה הטיפולית ובדרכי הטיפול בנשים בסיכון. בישיבת ועדת ההיגוי של המרכז לשלום המשפחה שהתקיימה במאי 2019 נדון גם שיתוף הפעולה בין המרכז למשטרה. גורמי רווחה שהשתתפו בישיבה ציינו "מורכבות בשינוי המגמה במשטרה. שינויים שגורמים למחלוקת בינם למחלקת רווחה ומצריכים התמודדות שלנו. מבקשים לברר עמדת פיקוח ומדגישים שלפני השיח עם המשטרה - חשוב שאנחנו נקיים שיח ביננו על מה המדיניות שלנו".

המחלוקת בדרכי הפעולה ובטיפול באלימות במשפחה, העולה מישיבתה של ועדת ההיגוי, עלולה לפגוע בתפקוד היעיל מול קורבנות האלימות ותוקפיהם. על גורמי הרווחה בעירייה לגבש עמדה ברורה בסוגיות אלו ולגבש עם גורמי המשטרה דרכי פעולה מוסכמות שיאפשרו התמודדות משותפת מיטבית.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא מרבה לעסוק בשיפור הקשר בין המשטרה לגורמי הרווחה בתחום הטיפול באלימות במשפחה ולשם כך גובשו נהלים משותפים. המשרד ציין כי הוא פועל לשיפור הקשר בין המרכז לשלום המשפחה ובין תחנת המשטרה בעיר ולצורך כך נקבע עם הגורמים הרלוונטיים מפגש לשם בחינת דרכים לחיזוק השותפות והעבודה על פי הנהלים.

המשטרה כתבה בתשובתה כי נוהל טיוב אינו מהווה תחליף לקשר הבלתי אמצעי בין גורמי המשטרה וגורמי הרווחה בעיר וכי בכוונתה לתאם פגישת עבודה עם גורמי הרווחה העירוניים לתיאום ציפיות וחיידוד הנהלים הקיימים על מנת לשפר את שיתוף הפעולה בין הגורמים.

העירייה כתבה בתשובתה כי צוות מהמחלקה משתתף בישיבות עם המשטרה אחת לחודש ומתקיימים מפגשים שמטרתם שיפור דרכי הפעולה והעברת המידע בין הגורמים. באותה רוח נקבע כי עו"ס המשטרה תשהה בתחנה יום אחד בשבוע, כחלק משגרת עבודתה.

6. במסגרת יישומן של המלצות הוועדה הבין-משרדית החליט המשרד לביטחון פנים על הקמת "מחלקי משפחה" בתחנות המשטרה של 16 רשויות מקומיות, ורמלה בכללן, עד תחילת ספטמבר 2019. מחלק המשפחה אמור לרכז את כלל הפעילות הקשורה לאלימות במשפחה בתחנה ולשפרה. במסגרת זו אמור לפעול גם בתחנה עצמה "עו"ס משטרה" - קצין משטרה שאינו לבוש מדים והוא עו"ס בהכשרתו. מוקד עבודתו אינו חקירה אלא עבודה סוציאלית והוא יהיה איש הקשר מול גורמי הרווחה<sup>69</sup>.

69. כיום ממלאת את התפקיד בחצי משרה עו"ס משטרה במרכז לשלום המשפחה או מנהלת המרכז.



בפגישה שנערכה בתחנת משטרת רמלה באוגוסט 2019 נמסר לצוות הביקורת כי המשרד לביטחון פנים החל בניסיונות לגייס עובדים סוציאליים אך נראה שמחלק משפחה ובכלל זה עו"ס משטרה, שהוא חלק ממחלק זה, לא יחל לפעול במשטרת רמלה במועד שנקבע ועדיין אין יודעים את מועד הפעלתו<sup>70</sup>.

**נמצא כי עד סוף ספטמבר 2019 טרם הופעל מחלק משפחה במשטרת רמלה, שלא בהתאם להחלטה שהתקבלה.**

החלטה אחרת שנועדה, כאמור, ליישום המלצותיה של הוועדה לטיוב הטיפול במשפחה נפגעת אלימות היא גיוס שוטרים בעלי כשירות תרבותית.

**ביקורת נמצא כי במשטרת רמלה אין משולבים בטיפול בנפגעי אלימות במשפחה שוטרים בעלי כשירות תרבותית.**

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לביטחון פנים ליישם את המלצת הוועדה הבין-משרדית על הקמת "מחלקי משפחה" גם במשטרת רמלה, כפי שהחליט, ובכלל זה לגייס בהקדם שוטרים בעלי כשירות תרבותית, על מנת לשפר את טיפול המשטרה באלימות במשפחה בקרב מגזרים ייחודיים בעיר.

בתשובת המשרד לביטחון פנים למשרד מבקר המדינה כתב המשרד כי הוא והגופים הכפופים לו מיישמים את תוכנית הפעולה הבין-משרדית ובנוסף מקימים מערכים חדשים ומרחיבים מערכים קיימים לצורך שיפור ההתמודדות באלימות במשפחה ופירט מגוון פעולות שהוא עושה באופן עצמאי ללא קשר להמלצות הוועדה הבין-משרדית. כחלק מפעולות אלה הוקמו "מחלקי משפחה" ב-16 תחנות משטרה ובהן במשטרת רמלה; וגויסו על ידי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, 11 עו"ס משטרה. שלוש רשויות מקומיות נוספות נמצאות בהליך מכרז לגיוס עו"ס משטרה.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלק משפחה החל לפעול בעיר רמלה באוקטובר 2019 באופן חלקי היות וטרם הסתיימו הליכי הגיוס לעו"ס משטרה ועדיין לא אויש תקן של קצין חקירות. עם זאת ישנם חמישה חוקרים המשמשים כחוקרי משפחה. עוד כתבה המשטרה בתשובתה כי נושא הכשירות התרבותית מצוי במרכז הקשב הארגוני שלה ומשולב כחוט השני בהשתלמויות, הדרכות וגיוסים. בתוך כך ייטלו שוטרי מחלק המשפחה חלק בהכשרה שתתקיים במכללה הלאומית לשוטרים בשנה הנוכחית.

<sup>70</sup> הפגישה נערכה בהשתתפות ראש חוליית אלימות במשפחה במדור נפגעי עבירה, קצינת נפגעי עבירה במחוז מרכז, ראש אגף חקירות מודיעין בתחנת רמלה וקצין חקירות באגף. כוונת ההמלצות היא שבתחנה עצמה יועסק עו"ס משטרה בנפרד מעו"ס משטרה שבמרכז לשלום המשפחה.



משרד מבקר המדינה מציין את הקמתם של מחלקי המשפחה בתחנות המשטרה שפורטו בתשובת המשרד לביטחון פנים. עם זאת, על המשרד לביטחון פנים לוודא כי יושלם גיוס כוח האדם המקצועי הדרוש למחלקי המשפחה, כפי שהוגדר בתוכנית ובכלל זה שוטרים בעלי כשירות תרבותית מתאימה.

## הקשר בין גורמי הרווחה העירוניים ובין גורמי חינוך ובריאות

1. שיתוף הפעולה בין נותני שירותים שונים לאיתור נפגעים ולמניעת הסלמה עשוי לסייע רבות כשמדובר בנפגעי אלימות בין בני זוג. הסדרה של העברת מידע מגורמים שונים העוסקים בנושא לגורמי הרווחה הייתה עשויה להניע טיפול של גורמי הרווחה בנפגעי האלימות, ולסייע בכך לנפגעים.

נמצא כי אין שיתוף פעולה והעברת מידע סדורים ורצופים בין גורמי הרווחה העירוניים ובין גורמי חינוך (גני ילדים ובתי ספר) וגורמי בריאות (טיפות חלב וקופות חולים בעיר). היעדרם של הקשרים הללו בא לידי ביטוי במספר הפניות הזעום ממערכת הבריאות אל המרכז לשלום המשפחה - שבע פניות מ-527 בשנת 2017 ושתי פניות מ-546 בשנת 2018.

על גורמי המקצוע לפעול בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים לקידום שיתוף הפעולה והעברה הדדית של מידע חיוני הנוגע לאלימות במשפחה, ובכך לסייע באיתור, במניעה ובטיפול בקורבנות האלימות, בכפוף לדין בנושא הגנת הפרטיות<sup>71</sup>.

בביקורת נמצא כי בעבר ניסה המרכז לשלום המשפחה למסד קשרים כאלה עם קופות חולים, עם טיפות חלב, עם מדרשה לבנות ועם בלניות במועצה הדתית בעיר ואף עם המרכז לבריאות הנפש בבאר יעקב<sup>72</sup>, אך לא היה המשך לקשר הראשוני שנוצר.

בתשובתו של משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 (להלן - תשובת משרד הבריאות) נכתב כי המשרד רואה חשיבות רבה באיתור אלימות במשפחה וכי פרסם חוזר בנושא זה והוא מנטר את מספר הנשים שתושאלו על אלימות בטיפות חלב.

71 ראו: חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנות תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

72 בשנת 2011 - שיחה של עו"ס מהמרכז עם בנות המדרשה; בשנת 2016 - ניסיון לחידוש הקשר עם טיפות החלב בעיר ובבאר יעקב, עם נציגי קופת חולים כללית ועם בלניות במועצה הדתית בעיר; בשנת 2017 - פגישה של עו"ס מהמרכז עם נציגי קופת חולים מכבי ועם נציגי המרכז לבריאות הנפש בבאר יעקב.

איתור אוכלוסיות נפגעות אלימות במשפחה תוך שיתוף מערכות החינוך, הבריאות והמשטרה בקהילה, עשוי להקל התערבות אפקטיבית ומניעת הסלמה במצב הנפגעים מאלימות. על כן, על גורמי הרווחה בעירייה לפעול לביסוס מנגנונים לשיתוף פעולה עם גורמי הבריאות, החינוך ושירותי הדת, בכל היבטיו של המאבק באלימות.

2. אחד החסמים העיקריים לנתק בין גורמי הרווחה לגורמי בריאות הוא המגבלות החוקיות המונעות העברת מידע מטעמי חיסיון.

בין המלצות ועדת המנכ"לים<sup>73</sup> היו גם המלצות של צוות החקיקה שטיפל בחסמים משפטיים המונעים העברת מידע על אלימות במשפחה בין הגורמים השונים. הצוות המליץ על תיקון לסעיף 20 בחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, שיתיר למוסד רפואי או לבעל מקצוע בתחומי הרפואה למסור מידע רפואי, בנסיבות מסוימות של אלימות במשפחה, גם ללא צורך בהסכמת המטופל<sup>74</sup>. משרד הבריאות הציע במסגרת תיקון זה להרחיב את האפשרות של אנשי מקצוע בתחומי הרפואה למסור מידע על מטופל לא כשקיימת חובה על פי הדין בלבד אלא גם כאשר ישנה רשות בלבד.

מומלץ שמשרד הבריאות יקדם הסדרה של מסירת דיווחים ממוסדות רפואיים ומאנשי מקצועות הרפואה על מקרי אלימות במשפחה שנחשפו אליהם במסגרת תפקידם, על מנת לסייע באיתור, במניעה ובטיפול בקורבנות האלימות.

## השתלמויות והכשרות

בסעיף 11 בהוראת תע"ס מס' 3.28 נקבע כי "טיפול בתופעת האלימות במשפחה מצריך הקניית מימונויות לעובדים סוציאליים העוסקים, בין השאר, בתחום זה, וכן בניית והפעלת תכניות הדרכה וייעוץ. המשרד [משרד הרווחה] מסייע בהתאם לצורך והאמצעים העומדים לרשותו, בהשתלמויות ובפיתוח תוכניות הכשרה בנושא אלימות במשפחה". בסעיף 15.3.5 בהוראת התע"ס האמורה, העוסק בכוח האדם

73 שפעלה, כאמור, בשנת 2016.

74 במרץ 2011 הונחה הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת לדיון מוקדם - הצעת חוק העונשין (תיקון - חובת דיווח על אלימות בין בני זוג), התשע"א-2011. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי נסיבות חייהן המורכבות של נשים שנפגעו מידי בני זוג מונעות מרבות מהן להתלונן במשטרה. על פי דברי ההסבר, הצעת החוק ביקשה לסייע לנפגעות אלימות באמצעות קביעת חובת דיווח של גורמי מקצוע שונים, אשר מכירים ומטפלים בנפגעות אלימות לאחר שפנו אליהם לקבלת סיוע, לגורמי רווחה או המשטרה, כדי שיפתחו בחקירה ויודאו שהאישיה נמצאת במקום בטוח. התיקון לחוק לא קודם מעבר לכך.





במרכז לשלום המשפחה, נקבע כי "העובדים הסוציאליים יהיו מיומנים בצורות ההתערבות השונות ובעבודה עם המשפחה ועם חלקים בתוכה. לפחות אחד מהעובדים הסוציאליים יהיה עובד שרכש מיומנות בטיפול בנשים מוכות". מנהל המרכז אחראי להדרכתו של צוות העובדים במרכז.

1. אחת ההמלצות של ועדת המנכ"לים הייתה פיתוח תוכניות הכשרה בין-משרדיות ומשרדיות מותאמות לאנשי מקצוע שונים שיש לעבודתם נגיעה לאלימות במשפחה. המלצה זו מוזכרת גם במידע שמסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2019 על התוכניות שיצאו לדרך והוקצה להן תקציב לשנת 2019.

נמצא כי משרד הרווחה מקיים השתלמויות והכשרות על אלימות במשפחה<sup>75</sup> אך מלבד הכשרות לעו"ס דוברי ערבית העובדים במגזר הערבי, טרם החל בהכשרת אנשי מקצוע לעיסוק בתחום במגזרים ייחודיים, באמצעות תוכניות שיקנו כלים וידע ברגישות תרבותית ויכולת תרבותית.

על משרד הרווחה לייעד הכשרות מתאימות לעו"ס ואנשי מקצוע אחרים שיש להם נגיעה לתחום האלימות במשפחה, המטפלים באוכלוסיות ייחודיות.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי במסגרת הוועדה הבין-משרדית משנת 2016 התקבלו תקציבים נוספים לפעולות הכשרה ובשנת 2019 גיבש כמה פעולות הכשרה בתחום האלימות במשפחה לאוכלוסיות ייחודיות, פעולות האמורות להתחיל בשנת 2020.

2. חקר הטיפול באלימות במשפחה במגזר הערבי מלמד כי הכשרה ייחודית למטפלים באוכלוסייה זו היא תנאי ראשון להצלחתו, ואין די בידיעת השפה הערבית לצורך הטיפול. מבדיקה שנעשתה עם מנהלת המרכז לשלום המשפחה בנובמבר 2019 נמצא כי במועד הביקורת שום עו"ס מצוות המרכז לא עבר קורסי הכשרה ייעודיים לעו"ס המטפלים במגזרים ייחודיים, משמע גם לא למגזר הערבי.

מנהלת המרכז מסרה עוד לצוות הביקורת כי בעבר מומנו הדרכות לצוות המקצועי של המרכז מתקבולי הכספים בו עבור טיפולים, אך כאשר אוחד התעריף לטיפול במרכז, ירד סך התקבולים ואי אפשר עוד לממן באמצעותו הדרכות כאלה.

75 כגון קורס "אשנב לאלימות במשפחה" להקניית מיומנויות בסיסיות בתחום האלימות במשפחה; הכשרה לעו"ס המטפלים בילדים החשופים לאלימות במשפחה.

על עיריית רמלה להבטיח כי הצוות המקצועי במרכז לשלום המשפחה ובמחלקה לשירותים חברתיים, וגם גורמים אחרים שיש להם נגיעה לנושא האלימות במשפחה, יקבלו הדרכות קבועות, כל גורם לפי צרכיו במסגרת תפקידו.

3. דוח הוועדה לבחינת רצח נשים, צעירות ונערות ערביות ציין את בעיית היעדרה של תמיכה רגשית לעובדים שמטפלים בנשים בסיכון, אשר לעיתים נחשפים לרצח המטופלת ונקלעים למצבים רגשיים מורכבים ומכבידים. הדוח המליץ על "יצירת מערכת תמיכה רגשית לעובדים הסוציאליים ולשוטרים המתמודדים עם מקרים קשים וקיצוניים של סכנת חיים כולל מערך לוונטילציה ב'זמן אמת' של ההתערבות".

נמצא כי העובדים הסוציאליים המטפלים באלימות במשפחה במרכז ונחשפים למצבים רגשיים מורכבים, מקבלים תמיכה רגשית מדי פעם, ממנהלת המרכז בלבד.

ראוי שהעובדים הסוציאליים, הנחשפים למצבים רגשיים מורכבים, יקבלו באופן סדיר את התמיכה הרגשית שהם זקוקים לה.



## סיכום

האלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה ומן האתגרים המרכזיים של המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה, בשל היותה עיר מעורבת, זאת נוסף על הבעייתיות והמורכבות הרבה של מקרי האלימות, מטבעם. לפיכך יש לפעול במישור הממלכתי והמקומי לפיתוח כלים שיאפשרו למנוע ככל האפשר אלימות מסוג זה ולטפל בנפגעים.

על הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לשפר את מנגנוני התיאום ביניהם ולנקוט פעולות מניעה - הסברה ואיתור - כדי להגיע למספר גדול יותר של נזקקי סיוע. משרד מבקר המדינה ער לאתגרים שהתמודדות מסוג זה מציבה לפני העוסקים בנושא ומציין לטובה את פעילותם המסורה גם לנוכח הקשיים העומדים לפניהם בעת מילוי תפקידם - תקציב מוגבל, קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי וקשיים רגשיים.

