



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
האגף למחקר, תכנון והכשרה

יישום שיטת הרף בפנימיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים

שמעון שפירו דפנה פרומר

בית הספר לעבודה סוציאלית
ע"ש בוב שאפל
אוניברסיטת תל-אביב

פברואר 2008

www.molsa.gov.il



שיטת הרף לפקוח על פעילויות המשרד פותחה בשותפות עם מכון ברוקדייל ופועלת כעשרים שנים במסגרות חוץ ביתיות, והחל משנת 2006 מתפתחת במסגרות קהילתיות. השיטה פועלת באופן מחזורי ומבוססת על מודל אבטחת איכות: איסוף נתונים, מתן משוב למפוקח ומעקב אחר תיקון ליקויים והטמעת שינויים. האגף למחקר תכנון והכשרה הזמין דו"ח הערכה על תפוקות השיטה ומועילותה. זהו דו"ח ראשון בסדרת דוחות שבכוונת האגף להזמין מידי שנה כדי לעקוב אחרי השיטה ויישומה. ממצאי הדו"ח מעידים על שיטה המאפשרת הבניית תהליכי הבקרה של הפיקוח לשיטתיים ומועילים, קביעת סטנדרטים ואכיפתם, בניית תוכניות עבודה ברמת הפרט והמעון, מדידת תוצאות הטיפול ואיכות החיים של אוכלוסיית הצרכנים, ושיפור התקשורת בין המעונות לפיקוח. הדו"ח מצביע על כך שפוטנציאל שיטת הרף כמערכת תומכת החלטות גדול מהשימוש שנעשה בה עד כה ברמה של מטות השירותים והנהלת המשרד. האגף יפעל השנה ליישום של הממצאים שעלו מהדו"ח. הדו"ח מופיע בקהילת הידע של הפיקוח של משרד הרווחה. המבקשים להגיב ולהעיר מוזמנים לעשות זאת על גבי האתר, או בפנייה ישיר לאגף מחקר, תכנון והכשרה.

תוכן העניינים :

עמוד

3	1. מבוא
3	2. שיטת הבדיקה
4	3. מאפייני הפיקוח בשירותים שנבדקו והשפעתם על יישום שיטת הרף
6	4. משוב כוללי על שיטת הרף
7	5. מחזור פעילויות הרף – לוחות זמנים
9	6. עד כמה מיטיב המידע שמופק משיטת הרף לייצג את מצב המעונות ודייריהם
12	7. תשומות, תפוקות ותוצאות
13	8. השפעת יישום שיטת הרף על דפוסי הפיקוח
14	9. השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת הפרט
14	10. השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת המעון
15	11. השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת השירות ומטה המשרד
15	12. הטמעת שיטת הרף במערכת
16	13. יציבות לעומת דינאמיות בהפעלת שיטת הרף
16	14. תפקידו של מכון ברוקדייל ודפוסי הקשר עמו
18	15. המחשוב כגורם מאפשר ומגביל
19	16. סיכום, סוגיות לדיון והמלצות
21	מקורות
23	נספח 1: רשימת מרואיינים
25	נספח 2: הצעת העבודה

1. מבוא

שיטת הרף היא שיטה להבטחת איכות טיפול, שפותחה על ידי מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל בשיתוף עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים והוכנסה, במהלך 20 השנים האחרונות, למסגרות חוץ ביתיות של כמה מהאגפים והשירותים של המשרד (פלישמן וצמח-מרום, 2006). החל משנת 2006 התחילה השיטה לפעול גם במסגרות קהילתיות. השיטה כוללת מחזור של פעילויות שמתחיל באיסוף נתונים על בעיות, קשיים וצרכים של החוסים בפנימיות, נמשך בבניית תוכנית טיפול אישית לכל חוסה ומעקב אחר ביצועה, יצירת פרופילים של החוסים בכל פנימייה, איסוף נתונים על הפנימייה ודרכי פעילותה, איתור ליקויים, בניית תוכנית עבודה שנתית שכוללת תיקון הליקויים ומעקב אחר ביצוע התוכנית, וחזור חלילה. הפעלת השיטה אמורה להביא לשיפור בתפקוד הפנימיות ובטיפול בחוסים.

השיטה הוכנסה במועדים שונים לשירותים שונים שבפיקוח חמישה מאגפי המשרד, ופותחה והותאמה לאפיונים ולצרכים הייחודיים של כל אחד מהשירותים. בשנת 2006 רוכז הטיפול בשיטת הרף באגף למחקר, תכנון והכשרה, וביוני 2006 הזמין מנהל האגף הצעה לבחינה של יישום שיטת הרף בפנימיות שבאחריות השירות לילד ולנוער, רשות חסות הנוער, אגף השיקום, והאגף לטיפול באדם המפגר. גם השירות לזקן מפעיל את שיטת הרף, אך הזמנת ההערכה לא כללה את הפעלת השיטה בשירות זה, משום שהוחלט כי דו"ח ההערכה יעסוק ביחידות בהן יש כיום מעורבות שוטפת של מכון ברוקדייל. בספטמבר 2006 הוגשה ע"י הח"מ הצעה (ר' נספח 1) ובסוף מאי 2007 נחתם הסכם בין משרד הרווחה לרשות המחקר של אוניברסיטת תל-אביב על ביצוע העבודה.

2. שיטת הבדיקה

הדו"ח מבוסס על ראיונות עם כחמישים עובדים בכירים במשרד הרווחה (משנה למנ"כ, ראשי אגפים ושירותים, ממונים על מעונות ומפקחים ארציים), אנשי מטה בשירותים, מפקחים על פנימיות, מנהלים ורכזי טיפול בפנימיות, צוות הבטחת איכות במכון ברוקדייל, עובדי האגף למערכות מידע וענ"א במשרד הרווחה, ועוד (ר' נספח 2). כמו כן נסקרו מסמכים שנכתבו במהלך השנים במסגרת יישום השיטה – טפסים (לפני ואחרי מילוי), תדריכים, מצגות, דו"חות, מאמרים וכיו"ב. על פי ההצעה היינו אמורים גם ללוות מפקחים בעת "ביקורי הפיקוח" לצורך מילוי שאלוני הרף. לצערנו נעשתה עבודת השדה בתקופה בה כמעט לא התקיימו ביקורים כאלה, ולכן ויתרנו על מרכיב זה. נראה לנו שהמידע שהופק מהראיונות, הביקורים וסקירת הרשומות מספיק כדי לענות על השאלות שהוצגו לנו, ועל אלה שהצגנו לעצמנו.

3. מאפייני הפיקוח בשירותים שנבדקו והשפעתם על יישום

שיטת הרף

שיטת הרף נועדה לחזק את מרכיב הבקרה בפיקוח על הפנימיות. לכל אחד מארבעת השירותים שנבדקו מערכת פיקוח שונה, והשוני בין המערכות משפיע על יישום שיטת הרף. נסקור בקצרה את מבנה הפיקוח בכל אחד מהשירותים, ואת השונות ביישום שיטת הרף.

רשות חסות הנוער מערכת קטנה יחסית, שכוללת כ-1000 חוסים ב-53 מעונות מסוגים שונים, כשב-46 מהם מופעלת שיטת הרף. המערכת מאופיינת בהטרונגיות רבה, והמעונות נבדלים ביניהם בבעלות (ממשלתיים לעומת ציבוריים), בגודל, במידת הסגירות (מרחב מוגן, מרחב קידום, מרחב שילוב), במשך השהות (קצרה במקלטים ומרכזי אבחון, ממושכת יותר בשאר מעונות החסות).

רשות חסות הנוער מאורגנת בשלושה מחוזות, כאשר המפקח המחוזי הוא גם מנהל המחוז. לצידם של המפקחים המחוזיים פועלים מפקחים טיפוליים, שמעורבים בהחלטות הנוגעות לחניכים כפרטים, ובמעקב אחר ביצוען. במטה החסות מומחים לנושאים כמו לימודים, קבוצות, מחשבים, סמים, עבריינות מין, תזונה. במטה הרשות מועסקת עוזרת לראש הרשות, שחלק מזמנה מוקדש ללוגיסטיקה של שיטת הרף, כולל הקלדת נתונים.

רשות חסות הנוער היא מערכת סמכותית ויחסית למערכות אחרות קל לה לאכוף הנחיות לפעולה, במיוחד כשמדובר במעונות ציבוריים שההתקשרות עמם על פי מכרז. ובכל זאת, בשנת 2006 עברה הרשות משבר בתחום יחסי העבודה שהקשה על הפעלת שיטת הרף באותה שנה.

ברשות חסות הנוער מופעלת מערכת מידע קלינית ומנהלית במישור הפרט ("הערכת תפוקות המערכת") שפותחה בנפרד משיטת הרף ושולבה בה בהמשך (מערכת תמ"ר: וולק ואח', 2003).

עד כה התקיימו ברשות חסות הנוער שמונה מחוזרים של יישום שיטת הרף.

השירות לילד ונוער אחראי לשלומם וקידומם של כ-5500 חניכים בכ-90 פנימיות. בכל מחוז יש מרכז שירות ילד ונוער שאחראי על שירותים לילדים בסיכון הניתנים ע"י המחלקות לשירותים חברתיים, פנימיות ילד ונוער והארגון האחראי על משפחות האומנה במחוז. במחוז מועסקים מפקחים על השירותים הקהילתיים, ומפקחים על פנימיות ומשפחות אומנה. אלה האחרונים כפופים למרכז השירות במחוז, אך גם לשני מפקחים ארציים על הפנימיות. נאמר לנו שהאחריות של מרכז השירות במחוז היא מנהלית וזו של המפקח הארצי מקצועית, אך ללא ספק הבחנה זו מותירה לא מעט תחומי חפיפה.

במטה השירות אין כיום מומחים לנושאים, למעט תזונאית ראשית שמעורבת ביישום שיטת הרף בתחומה. כמו כן אין במטה מישהו שאחראי על הלוגיסטיקה של הרף. יש קלדנית להקלדת המידע שנאסף ידנית, והיבטים אחרים של הלוגיסטיקה מוטלים על המפקחים הארציים.

בנוסף ל-90 המסגרות שבהן מופעלת שיטת הרף, שמוגדרות כ"אינטנסיביות" מבחינת הפיקוח, השירות אחראי על ילדים שנמצאים במספר רב של פנימיות נוספות (כפרי נוער, ישיבות קטנות, ועוד) שהפיקוח עליהן מוגדר כ"רישוי בלבד". שיטת הרף הותאמה לפנימיות אלה אך היישום טרם החל.

גם בקרב פנימיות השירות לילד ולנוער יש מידה של שונות שנובעת מהבדלים בהגדרת מצבם של החניכים (חינוכיים, שיקומיים, טיפוליים ופוסט-אשפוזיים), מהבדלים בגודל (פנימיות לעומת משפחתונים), ומהבדלים באוריינטציה החינוכית (ממלכתית, ממלכתית-דתי וחרדי).

בשירות לילד ולנוער הופעלו עד כה 11 מחזורים של שיטת הרף.

אגף השיקום אחראי על 2600 חוסים ב-60 מעונות, כשב-42 מהם מופעלת שיטת הרף. גם כאן קיימת שונות רבה בין מעונות לפי סוג הנכות של האוכלוסייה (לקויי ראייה, לקויי שמיעה, נכים פיזיים, לקויי למידה וגבוליים). המערכת כוללת מעונות ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים. לפני שנים מספר, נעשתה הפרדה בין הפיקוח על שירותי שיקום בקהילה לפיקוח על המעונות, וגויסו שלושה מפקחים על המעונות, ומעליהם מפקחת ארצית, ממונה על מסגרות חוץ ביתיות. חלוקת העבודה בין המפקחים היא אזורית, לא לפי סוגי נכות. במטה השירות לא מועסקים כיום מומחים, גם לא לנושאים רפואיים. יש במטה עובדת מנהלית שמופקדת על הלוגיסטיקה של הרף, כולל הקלדת הנתונים.

בעת הבדיקה התקיים באגף השיקום המחזור הרביעי של הפעלת שיטת הרף.

האגף לטיפול באדם המפגר שיטת הרף מופעלת ב-22 מעונות ממשלתיים וציבוריים, אך לא ב-40 מעונות פרטיים. צפוי שבקרוב ישולבו גם המעונות הפרטיים ביישום השיטה. במטה האגף עובדת מנהלת השירות למעונות פנימייה ומועסקים בו יועצים מומחים לתחומים שונים, שמפקחים על המעונות בתחומי מומחיותם - רפואה וסיעוד, תזונה, מערכות הושבה, רפואת שיניים, פיזיותרפיה, פסיכיאטריה ותרבות הפנאי. זאת בנוסף למפקחים כוללניים על המעונות. עד כה נשאו היועצים המומחים בנטל יישום שיטת הרף. באגף קיימת הפרדה בין הפיקוח על שירותי הקהילה לפיקוח על המעונות, כאשר הוסטלים ודירות נחשבים לשירותי קהילה, ולא נכללים ביישום שיטת הרף.

באגף לטיפול באדם המפגר הייתה בעבר התנגדות להפעלת שיטת הרף, הן מצד גורמים בהנהלת האגף, והן מצד מנהלי מעונות, במיוחד המעונות הפרטיים. לכן הופעלה השיטה תחילה במעונות הממשלתיים והציבוריים, וגם באלה הופעל תחילה רק המרכיב של בקרה ישירה על ידי המומחים בתחומים הרפואיים. כיום נעשים מאמצים, תוך התאמות ופשרות, להפעיל את כל מרכיבי הפיקוח בכל המעונות לאנשים עם פיגור.

ההיבטים הלוגיסטיים של הרף, כולל הקלדת הנתונים, מוטלים על המזכירה של הממונה על המעונות.

שיטת הרף באגף עברה שלושה מחזורים, כאמור ביישום חלקי.

לסיכום, לשירותים השונים שנסקרו בעבודה זו מבנה שונה, ודפוסי פיקוח שונים. ההבדל הבולט ביותר הוא במעורבותם של מומחים לתחומי תוכן. במעונות למפגרים המומחים מפקחים (ומפעילים את הרף) בתחומי מומחיותם. ברשות חסות הנוער הם מתפקדים כיועצים, מגבים את המפקח הכוללני, ומסייעים לו בתחומי מומחיותם. בשירות לילד ולנוער ובאגף השיקום לא מועסקים מומחים, למעט בתחום התזונה.

4. **משוב כוללני על שיטת הרף**

ככלל, קיימת הסכמה כמעט כללית בין המרואיינים על כך ששיטת הרף שיפרה מאד את הפיקוח על המעונות. מנהלי פנימיות אמרו שהרף מבהיר ציפיות. הם יודעים מה נדרש מהם, ועל מה הם נמדדים, ודבר זה נותן להם תחושת בטחון. היו שאמרו שיישום השיטה מחייב אותם להשתחרר מלחצי היום-יום, לעצור ולחשוב. בכמה מקרים, בראיונות עם מנהלי מעונות שהעלו הסתייגויות רבות, סיימנו את הראיון בשאלה: "אילו הודיעו לך מחר ששיטת הרף מבוטלת, האם היית מברך 'ברוך שפטרנו'?" התשובה הייתה שלילית, חד-משמעית.

הייתה מידה של שונות בתגובות של מנהלי וצוותי פנימיות לשיטת הרף, שונות שהייתה קשורה לאידיאולוגיה הטיפולית של הפנימייה. שיטת הרף נתפסה כפחות משמעותית בפנימיות טיפוליות לילדים בעלות אוריינטציה פסיכודינאמית מגובשת, ובקהילות טיפוליות לנפגעי סמים. לפנימיות אלה כלי אבחון ייחודיים, מעברים של חניכים משלב לשלב שאינם חופפים את לוח הזמנים של הרף, ושיטות טיפול ייחודיות. את העמדה של הצוות כלפי שיטת הרף בפנימיות אלה אפשר להגדיר כחיובית מתונה. מכירים בתועלתה של השיטה, אך לא מייחסים לה אותה חשיבות שמיוחסת לה בפנימיות אחרות.

מפקחים אמרו שהרף "עושה סדר", הופך את הפיקוח לשיטתי ומובנה, יוצר שפה משותפת ומציף נושאים שמחייבים התייחסות. לדבריהם הרף מחייב אותם למגע ישיר עם חוסים ואנשי צוות, ומקצתם מודים בכך שלא עשו זאת בעבר, לפחות לא באופן שיטתי. יתר על כן, שיטת הרף מחייבת אותם להתייחס לנושאים שבעבר נטו לעקוף, לעתים בגלל מבוכה ואי-נוחות (למשל נושאי היגינה במעונות לנכים שמתקשים בפעילות יומיומית). הרף גם מחייב אותם להקפיד על תיעוד ורישום, וכמה מהם הודו ש"בירוקרטיה אף פעם לא הייתה הצד החזק שלי".

כששאלנו מפקחים ומנהלי פנימיות האם למדו, מיישום הרף, דברים חדשים על המסגרות שבניהולם או בפיקוחם, תשובה אופיינית הייתה "לא היה wow, אבל היו דברים שלא הייתי מודע להם, או שהייתי מודע להם במעומעם". הדוגמאות שקיבלנו התפרסו על טווח רחב מאד של נושאים, החל מעניינים מנהליים (מסמכים בתיק האישי של חוסים), דרך נושאי תברואה ובטיחות, וכלה בעמדות ותחושות של חוסים ואנשי צוות.

ראשי שירותים טענו שהרף משרת תהליכי רישוי והתקשרות, ויש לו חשיבות מיוחדת בעידן של הפרטה. יישום השיטה מקל על המו"מ בין הפנימיות למטה בכל מה שנוגע למיון חוסים, צרכים

שלא נענים וכיו"ב. בזכות שיטת הרף המו"מ בין הפנימיות למטה מבוסס יותר על נתונים, ופחות על תחושות. אנשי מטה ייחסו חשיבות לאחידות בהכנת תוכניות עבודה ותוכניות טיפול. לדברי מרביתם נתוני הרף משמשים אותם ככלי עבודה וכבסיס לדיונים במישורים שונים.

בראיונות צוינו גם תוצרי לוואי של הפעלת השיטה, כמו למשל העצמה של דיירים כתוצאה ממעורבותם בתהליך, וכן העצמה של מדריכים ואמהות בית, ושיפור הקומוניקציה בינם לבין הצוות הטיפולי.

בשלושת השירותים שבהם השיטה מופעלת באורח סדיר (השירות לילד ולנוער, רשות חסות לנוער ואגף השיקום) הייתה הסכמה שמעלותיה של השיטה עולים בהרבה על מגבלותיה. מפקחים ומנהלים רבים סיפרו שבתחילת הדרך הייתה להם התנגדות לשיטת הרף, והם ראו אותה כגזירה שנכפתה עליהם. במהלך השנים הם למדו להכיר את מעלותיה, וכיום לא היו מוותרים עליה. סביר להניח שגם באגף לטיפול באדם המפגר, בו נשמעות עדיין הסתייגויות משיטת הרף, עשוי להתרחש תהליך דומה של שינוי עמדות.

5. מחזור פעילות הרף – לוחות זמנים

שיטת הרף מבוססת על מחזור של פעילויות שאמורות להיעשות על פי לוח זמנים מוגדר. הוא מתחיל במילוי שאלוני נתונים על החוסים. מטרת שאלונים (או טפסים) אלה להציף בעיות, מצוקות, צרכים וקשיים של חוסים, כבסיס לתוכניות טיפול אישיות - ולפרופיל של אוכלוסיית החניכים בפנימייה. בהמשך מתקיים "ביקור פיקוח מקיף", שכולל מילוי שאלוני פרט על מדגם של חניכים. המידע לשאלונים אלה שאוב ממספר מקורות: התיק האישי (שכולל, בין היתר, את טופס הנתונים ותוכנית הטיפול האישית), ראיונות עם אנשי צוות (עובדת סוציאלית, אם בית ומדריכים), ראיונות עם החוסים ותצפיות. בנוסף ל"שאלוני פרט" אלה, המפקח ממלא גם שאלון נתונים על המסגרת, מבוסס על עיון ברשומות, ראיונות עם המנהל ואנשי צוות, ותצפיות. בעקבות הביקור נשלח לפנימייה דו"ח שמפרט את הליקויים שנמצאו, ומתקיים דיון בליקויים, כנקודת מוצא לבניית תוכנית עבודה שנתית. תוכנית העבודה כוללת הצבת יעדים לתיקון הליקויים ("יעדי שיפור"), בצד החזון של הפנימייה ויעדי פיתוח. נקבע לוח זמנים לביצוע השינויים הנדרשים, ולבדיקה חוזרת.

במקור אמור היה מחזור הפיקוח להיות שנתי. למעשה, רק אחד מארבעת השירותים שנבדקו, רשות חסות לנוער, שואף לקיים מחזור שנתי, ועל פי רוב מצליח בכך. באגף השיקום ובשירות לילד ולנוער מחזור הפיקוח הוא דו-שנתי, כאשר בשנה אחת מתקיים ביקור פיקוח מקיף, ובשנה שלאחר מכן מתקיים מעקב אחר תיקון הליקויים. באגף לטיפול במפגר מדובר, לקראת הפעלת השיטה במעונות הפרטיים, על מחזור תלת-שנתי. בכל השירותים מילוי טופסי הנתונים על החוסים ובניית תוכניות הטיפול האישיות נעשים כל שנה. הסיבה ל"מתיחת" מחזור הפיקוח לשנתיים או שלוש היא עומס העבודה שמוטל על המפקחים. בשירותים שמקיימים מחזור דו-שנתי הושמעה הדעה שמחזור כזה מספיק כדי להבטיח שמירת סטנדרטים.

ברוב השירותים (רשות חסות הנוער, אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר) נוספו לביקור הפיקוח השנתי או הדו-שנתי גם "ביקורי פתע" שמתקיימים מדי כמה חודשים. בביקורים אלה המפקחים חוזרים ובוחנים היבטים נבחרים של תפקוד המעון. לעתים מדובר בביקורי פתע במלוא מובן המילה, דהיינו ביקורים שלא הודיעו עליהם מראש, לעתים בביקורי מפקח שגרתיים מתואמים, שמשמשים גם למילוי טופס ביקורי הפתע.

בשירותים שונים התפתחו וריאציות על מחזור היישום. באגף לטיפול באדם המפגר המפקח המעוני לא אמור למלא את כל שאלון המסגרת בביקור פיקוח אחד, אלא למלא חלקים שלו במועדים שונים. במהלך השנה, ברשות חסות הנוער נתוני "תפוקות המערכת" (שבאים במקום טופס נתוני חניך), נאספים לכל חניך פעמיים בשנה, לקראת ישיבות "וועדת ההערכה".

בעיה שעלתה בראיונות, במיוחד בפנימיות של השירות לילד ולנוער, היא התאמת לוח הזמנים של הרף למחזור החיים של הפנימייה. בפנימיות של השירות לילד ולנוער, ובמקצת הפנימיות של השירותים האחרים, שנת עבודה חופפת שנת לימודים של מערכת החינוך, מתחילה בספטמבר ומסתיימת ביוני. חניכים חדשים מתקבלים בדרך כלל לקראת תחילת שנת הלימודים, וחניכים שמסיימים עוזבים בדרך כלל בקיץ. צוות הפנימייה אמור למלא את טופסי "נתוני חניך" בתחילת השנה (ספטמבר-אוקטובר לחניכים ממשיכים, נובמבר לחדשים), לשלוח אותם למפקח ולמשרד עד סוף נובמבר, ולקבל את הנתונים המעובדים עד סוף פברואר. ביקור הפיקוח אמור להתקיים באפריל-מאי, ואת תוכנית העבודה לשנה הבאה אמורים להכין בחודש אוגוסט. מפקחים ומנהלי מסגרות ציינו שלא תמיד היה באפשרותם לעמוד בלוח הזמנים, לעתים עקב עיכובים בעיבוד הנתונים. אולם גם בהעדר עיכובים טכניים, יש בעיה בסנכרון לוח הזמנים של הרף עם לוח הזמנים של הפנימייה. תוכניות עבודה נבנות לפני שמתקבלים הנתונים, ובבניית תוכנית עבודה לשנה כלשהי הנתונים על מאפייני החניכים הם מהשנה הקודמת.

בעיה נוספת שעלתה בשירות לילד ולנוער הייתה שתחילת שנת הלימודים כרוכה בעומס עבודה רב על הצוות הטיפולי והחינוכי של הפנימייה, ולכן אינה זמן טוב למילוי טופסי הנתונים על החניכים. את טופס נתוני החניך ממלאים בדרך כלל בישיבות צוות של משפחתונים או קבוצות, ונדרשת השקעת זמן ניכרת לדיון בכל חניך. בשנה האחרונה נעשה בכמה פנימיות ניסיון להקדים את מילוי השאלונים לחודשי הקיץ (יוני-יולי). עד כה ניסיון זה לא צלח (מרבית החניכים אינם בפנימייה בחלק מהקיץ, אין קשר עם המורים בבתי הספר, וחלק מהצוות החינוכי והטיפולי מתחלף), והמפקחים וצוותי הפנימיות ממשיכים לחפש דרכים להתגבר על הקושי.

בשירותים אחרים אין אותה תלות בלוח שנת לימודים, אך עדיין עשויות להתעורר בעיות בסנכרון בין שנת עבודה לשנת הרף. גם ברשות חסות הנוער קורה שקובעים תוכנית עבודה לפני שמתקבלים נתונים מהרף. באגף לטיפול באדם המפגר הפיקוח נעשה על ידי מספר מומחים, שמרביתם מועסקים במשרות חלקיות, וכשהגיבוי הלוגיסטי (הקלדת הנתונים) עדיין בעייתי. האגף מתלבט בתיאום בין הפיקוח של המומחים, הפיקוח של המפקחים המעוניים, ובניית תוכניות העבודה למעון.

6. עד כמה מיטיב המידע שמופק מיישום שיטת הרף לייצג את

מצב המעונות ודייריהם?

מישור הפרט: לדעת המרואיינים טפסי נתוני חניך או נתוני דייר נותנים תמונה טובה דיה על מצבו של הפרט כדי לשמש בסיס לתוכנית טיפול לפרט ותוכניות עבודה למעון, וכדי לייצג שינויים משנה לשנה במצבם של חוסים ובהרכב אוכלוסיית המעון. יחד עם זאת הועלו בראיונות טענות בדבר מגבלות של השיטה, מגבלות שמרואיינים שונים התייחסו אליהן במידה שונה של חומרה. בהקשר זה נחוץ לזכור שרבים מקרב מנהלי המעונות, וגם מקרב המפקחים, מתייחסים לכלים שפותחו במסגרת שיטת הרף לא רק ככלי פיקוח, אלא גם ככלי אבחון, שמשמשים אותם בטיפול בחוסה, ובהערכת תוצאות הטיפול. בחלקה, הביקורת על הכלים נובעת מכך שהם פחות מתאימים לשימושים הנוספים מכפי שרבים מהמפקחים, המנהלים ועובדים חינוכיים וטיפוליים היו רוצים.

רגישות: הועלתה טענה שטופס נתוני החניך או הדייר גס מכדי שאפשר יהיה ללמוד ממנו על שינויים על פני זמן. הפריטים בטפסים דיכוטומיים (יש/אין בעיה), ואינם מודדים את מידת החומרה של הבעיה. יתכן שיפור במצבו של חוסה במסמן כלשהו (לימודים, הסתגלות חברתית וכיו"ב) אולם אם הבעיה עדיין קיימת, השיפור לא בא לידי ביטוי. באגף השיקום טופס נתוני דייר בנוי על סולמות של חמישה שלבים, אולם גם הם מתורגמים, בסופו של דבר, למשתנה הדיכוטומי יש/אין בעיה.

כאשר הטופס משמש רק ככלי פיקוח, ותכליתו לוודא שבעיות שאותרו אצל חוסים זוכות לטיפול, הניסוח הדיכוטומי (יש/אין בעיה) עשוי להספיק. אולם כאשר משתמשים באותו כלי כדי להעריך את תוצאות הטיפול, הממצאים עשויים להיות פרובלמטיים. כשנבדקו שינויים במהלך שנה אצל כמה אלפי חוסים במעונות השירות לילד ולנוער (Zemach-Marom, 2008, p.77) נמצא שרבים מהם לא הייתה מלכתחילה בעיה במסמן זה או אחר, אצל רבים אחרים לא היה שינוי, ואילו שיעור אלה שעברו ממצב של "יש בעיה" ל"אין בעיה" שווה לשיעורם של אלה שהשינוי אצלם היה בכיוון ההפוך. סביר להניח ששימוש בכלי מעודן יותר היה מביא לממצאים שונים בתכלית. יחד עם זאת, כל ניסיון להפוך את הכלי למעודן יותר, דהיינו למפורט יותר, יגדיל את השקעת הזמן הנדרשת.

בהקשר לשינויים על פני זמן, הועלתה בעיה נוספת: בעוד שמערכת ה"תפוקות" מאפשרת הפקת סדרות עתיות ארוכות לכל חניך (עד 10 נקודות זמן, דהיינו עד חמש שנים), בשירות לילד ולנוער מערכת הרף מפיקה, במישור הפרט, רק השוואה בין שתי נקודות זמן. במישור המעון והשירות, דהיינו בהצגת אפיוני כלל החניכים, מופקות גם סדרות עתיות ארוכות יותר.

יציבות: במספר בדיקות נמצא שבעקבות התערבות כלשהי, או על פני זמן, לא חל שיפור במסמנים אלו או אחרים, בעוד שלצוות הטיפולי והחינוכי הייתה התרשמות שונה. יתכן שהתרשמותם של אנשי הצוות מוטה, אך יתכן גם שבמהלך שהותם של חוסים בפנימיות משתנות הציפיות שמופנות כלפיהם. למשל, בעיות בתחום התפקוד החברתי שנחשבות לקלות בתחילת שהותו של חניך בפנימייה, נתפסות כחמורות יותר כעבור זמן. כתוצאה משינוי הציפיות משתנה ההערכה, וכך משתבשות השוואות על פני זמן. יתר על כן, במידה שהמסמנים מבוססים על מידע שנמסר על ידי

החוסה, יתכן שבמהלך הזמן החוסה מרגיש חופשי יותר לבטא קשיים, באופן מילולי או התנהגותי, וכך מצבו נתפס כקשה יותר. גם לסוגיה זו לא נראה פתרון, ונחוץ להביאה בחשבון כאשר משתמשים בכלים של הרף או התפוקות ככלי אבחוני.

אמינות: בכמה מהמעונות עלו שאלות בדבר השפעת דרך מילוי הטופס על אמינות המידע שמתקבל. במרבית המקומות (ורוב הזמן) טופס נתוני חניך או דייר ממולא בסדרה של ישיבות צוות שמוקדשות לדיון מעמיק בכל חוסה. לעתים, בצוק העתים, העובדת הסוציאלית ממלאת את הטופס לבדה, כמיטב יכולתה. יתר על כן, יש לא מעט תחלופה בצוות הטיפול, ועובדת סוציאלית חדשה עלולה להתקשות במילוי טפסי נתונים על חוסים ותיקים. באחת הפנימיות של השירות לילד ולנוער הנהיגו שעובדים שפורשים בסוף שנה ממלאים חלקית טפסים לפני עזיבתם, וכך מתחלקים במידע שנצבר אצלם עם מי שיחליפם בתפקיד.

תוקף ומהימנות: בתהליך בניית הכלים נעשה מאמץ להבטיח תוקף ומהימנות. בכל זאת היו מרואיינים שהצביעו על הגדרות שנראו להם בעייתיות, בכללם נושאי מיניות וקשרי משפחה בשירות לילד ולנוער, לימודים ברשות חסות הנוער (קושי לקבל מידע אמין מבתי ספר בקהילה). כמו כן עלו טענות שבנושאים מסוימים ההגדרות מגבילות מדי (למשל הפרעות אכילה רק לפי אבחון פסיכיאטרי) או עמומות מדי (מהי תקיפה מינית?). על אף ההסברים המפורטים, והפרוק של פריטים למרכיבים, הייתה לחלק מהמרואיינים תחושה שאנשים שונים ממלאים את הכלים (למשל "טופס נתוני חניך") בצורה שונה, וכך מגיעים לתוצאות שונות. במקצת הפנימיות התקיימו סדנאות לצוות הטיפול והחינוכי במטרה להבטיח מילוי אחיד של הטפסים.

מקורות המידע: יש שונות בין שירותים בהתייחסות לחוסים כמקורות למידע ולהערכה. בשירות לילד ולנוער, ברשות חסות הנוער ובאגף השיקום הדיירים הם מקור מידע חשוב לשאלון הפרט (השאלון שהמפקח ממלא על מדגם של חוסים). באגף לטיפול באדם המפגר הדיירים אינם נשאלים למעט בנושא אחד (צחצוח שיניים). נאמר לנו שגם באגף זה עובדים על שאלות לדיירים.

באשר למשפחות, אלה משמשות אחד ממקורות המידע במערכת תמ"ר של רשות חסות הנוער, אך לא בשירותים האחרים. ניסיונה של רשות חסות הנוער מלמד שלא קל לקבל מידע אמין מהמשפחות.

דגש על פתולוגיה: בחלק מהשירותים הכלים שפותחו מתייחסים לפתולוגיה, ומתעלמים מהיבטים חיוביים בתפקודו של החניך. בטופס נתוני חניך של השירות לילד ולנוער לא מצאנו ולו גם פריט אחד שמנוסח בצורה חיובית. אין התייחסות לכישרונות, יכולות, תרומה של החניך וכיו"ב. אפילו פריטים שהם במהותם ניטרליים נוסחו תוך שימוש במונחים שליליים (למשל: "הזנחה חיצונית", לא "הופעה חיצונית"). יתכן שהסיבה לכך היא ששורשיה של שיטת הרף נעוצים במערכות רפואיות. באגף השיקום הכירו בבעיה, והפכו ניסוחים שליליים לניטרליים. בשירות לילד ולנוער יש התנגדות לשינוי מתוך רצון לשמור על יציבות הכלים ולאפשר השוואות בין שנים. אין ספק בחשיבותה של יציבות (נתייחס לכך להלן). אולם נראה לנו שההתייחסות הבלעדית לפתולוגיה מעבירה מסר בעייתי למפקחים ולצוותי הפנימיות.

מישור המעון: אחד התוצרים העיקריים ששיטת הרף מפיקה היא רשימת ליקויים למעון. רשימת ליקויים פירושה ספירת ליקויים. מנהלי מעונות, וגם מפקחים, מייחסים חשיבות למספר הליקויים, ושואפים לראות מספר זה קטן ממחזור ביקורת אחד לשני. חלק מהביקורת שהופנתה לשיטת הרף נבעה מרגישותם של מנהלים לדימוי שספירת הליקויים יוצרת.

שקלול ליקויים: בסיכום מספר הליקויים שהתגלו בעת הביקורת מקבלים כל הליקויים משקל זהה. דוגמא שהוזכרה מדי פעם הייתה העדר מלחיות על שולחן האוכל, לעומת איכויות הצוות החינוכי. מקצת המנהלים קבלו על כך שהרף "מוציא אותם לא טוב" עקב הצטברות ליקויים שנראו להם חסרי חשיבות. טענה אחרת שהושמעה היא שכאשר לכל הליקויים משקל זהה, חסרה הנחיה בדבר קדימויות בתיקון. באגפי השיקום והפיגור הוצמדו למקצת הנושאים "פעמוני אזעקה" שמציינים אותם כבעלי חשיבות מיוחדת ומחייבים התערבות מיידית. כמו כן נאמר לנו שנעשה שקלול שונה של ליקויים כאשר הרף משמש למטרות רישוי.

ליקויים שאינם ניתנים לתיקון: היו מנהלי פנימיות שקבלו על כך שרשימת הליקויים כוללת גם כאלה שנובעים מגורמים שהם מחוץ לשליטתם. כדוגמא הביאו העדר מקלטים ומרחבים מוגנים, כאשר הסיבה לכך היא העדר תקציב או בעיות חוקיות שמונעות השקעה ובניה בשטח הפנימייה. מאידך היו בהנהלות השירותים מי שייחסו חשיבות לכך שליקויים שלכאורה אינם ניתנים לתיקון יחזרו ויופיעו בדו"חות, עד שיזכו לתשומת הלב של מי שאמורים לטפל בהם.

היו מנהלי פנימיות שהתלוננו על ליקויים שמתייחסים לנהלים שאבד עליהם הכלח, או דרישות שאינן רלבנטיות למעון שלהם (ציוד לכיתה במסגרת שאינה מקיימת לימודים). מקרים אלה מועטים, ומדי פעם הם היו מניע לשינויים בכלים אלה ואחרים.

איכות הטיפול: טענה שהושמעה לא פעם היא שבשאלון המוסדי הדגש הוא על היבטים טכניים ופורמאליים, ושהוא אינו נותן תמונה נאמנה של איכות הטיפול. היו מפקחים שאמרו "יתכן מצב שעל פי הרף הכול בסדר, אבל משהו במעון לא מתחבר". לכן הוסיפו ברשות חסות הנוער טופס מיוחד להערכת "מדדי איכות רכים", ודיונים על הוספת כלי דומה מתנהלים גם בשירות לילד ולנוער.

התרעה על משברים צפויים: האם תוצרי שיטת הרף עשויים להתריע על משברים צפויים בפנימיות? סופר לנו שבעקבות המשבר במעון גילעם של רשות חסות הנוער נבדקו דו"חות הרף, ולא נמצא בהם מידע שניבא את המשבר. לאחרונה נעשה ניסיון, ברשות חסות הנוער, לציין מסמנים וליקויים שעשויים לנבא משברים, ולייצר דו"ח שיתריע על כך. מקצת מרואיינינו היו סבורים שאין לצפות שהרף ינבא משברים, ושזה עניין לקשר השוטף של המפקח עם המעון.

האם אפשר להטות את ממצאי הרף? מרבית המנהלים והמפקחים טענו שלא נעשות הכנות מיוחדות לביקור הפיקוח המקיף, ושתוצרי הביקור משקפים את מצבו של המעון כפי שהוא, ללא כחל ושרק. הם טענו שעקב ההיכרות האינטימית של המפקח עם המעון אין טעם להצגות. היו אחרים שאמרו שיש מתח סביב הביקור, ושהצוות מעוניין שהמפקח יראה את המעון במיטבו, וכך גם

ידווח עליו. היו גם מפקחים שהודו שיש נושאים שבהם לא נוח להם לשאול שאלות חודרניות, ולכן לעתים המידע שהם מקבלים מוטה לחיוב. ברוב השירותים ראו צורך להוסיף לביקור הפיקוח המקיף גם "ביקורי פתע", עם טופס מתאים לדיווח. לעתים מדובר בביקורי פתע במובן המדויק של המונח, במקרים אחרים מדובר בביקורי פיקוח שגרתיים שתואמו מראש, אך מנוצלים גם לתצפיות ושאלות בנושאים שכלולים בשאלון. בסך הכול הרושם שקבלנו הוא שבמרבית המקרים תוצרי שיטת הרף נותנים תמונה נאמנה של תפקוד המעון, ואיכות הטיפול בחוסים.

7. תשומות, תפוקות ותוצאות

לאחרונה הצהירה הנהלת משרד הרווחה על מדיניות של מעבר מדגש על תשומות לדגש על תפוקות ותוצאות בתכנון, ניהול והערכה של שירותים חברתיים. התבקשנו להתייחס לשאלה האם שיטת הרף עשויה להשתלב במדיניות זו, ולתרום ליישומה. התשובה לשאלה זו מורכבת. ביישום שיטת הרף מוקדש מאמץ רב לניטור של תשומות וקיום נהלים (במינוח של מפתחי השיטה מדובר ב"מבנה" ו"תהליך"). שאלוני המעון מוקדשים בעיקר לתשומות וקיום נהלים (כישורי סגל העובדים, תקינות של מבנים וציוד, הקפדה על נהלי תיעוד ודיווח, וכיו"ב). חלק קטן יותר מהפריטים בשאלונים אלה מוקדש לתפוקות (השתתפות של חוסים בחוגים, שיעורי עזר לתלמידים, חיסונים, ביקורים במרפאה וכיו"ב). לעומת זאת, טופסי נתוני חוסה, ובמידה מסוימת גם שאלוני פרט, מהווים כבר כיום בסיס להערכת תוצאות ברמת הפרט ובמקובץ ברמת המעון. יש תוצאות שנבדקות בעת ביקור הפיקוח (האם החוסה נקי, לבוש בהתאם לעונה, שבע רצון וכו'), ויש תוצאות שיש להן משמעות רק בהשוואות על פני זמן (האם השתפר מצבו של חניך, או מצבם של החניכים כקבוצה, בנושאים כמו תפקוד בלימודים, קשרים עם המשפחה וכיו"ב). כאמור, שאלוני הפרט גסים מכדי שיוכלו לשמש ככלי יעיל למדידת שינויים והערכת תוצאות. דגש על מדידת שינויים יחייב ניסוחים מעודנים יותר של הפריטים בשאלונים אלה.

בהגדרות של ליקויים, ובמעקב אחר תיקונם, הדגש הוא על תשומות (כולל עבודה לפי נהלים) ועל תפוקות. דגש על תוצאות יחייב הגדרת יעדי שינוי במצבם, מעמדם או התנהגותם של חוסים, ברמת הפרט, המעון והשירות. נחוץ לזכור גם שבשונה ממחקרים וניסויים אקדמיים, כשמדובר ב"תוצאות" בהקשר של פיקוח על שירותים, אפשר להשוות מצב (למשל: בריאות השן) לסטנדרט, אפשר גם למדוד שינוי על פני זמן, אולם קשה מאד להעריך עד כמה מצבו של החוסה, או השינוי שחל במצב, הם תוצר של המעון וצוותו.

דגש על תפוקות ותוצאות אסור שיבוא על חשבון הבקרה של תשומות ושל עבודה לפי נהלים, אלא בנוסף אליה. יתר על כן, אם מבקשים לחזק את מימדי התפוקות והתוצאות ביישום שיטת הרף, נדרש דיון יסודי בדרכים להצבת יעדי שינוי. כמו כן נחוץ לתת את הדעת לדרכים למניעת תוצאות לוואי שליליות של הערכה לפי תוצאות, כמו למשל הזנחת יעדים שאינם ניתנים למדידה, קבלה או דחייה של חוסים על פי תרומתם הצפויה ל"הצלחה", וכיו"ב.

8. השפעת יישום שיטת הרף על דפוסי הפיקוח

בפיקוח על שירותים חברתיים משולבים, מאז ומתמיד, היבטים של ייעוץ, תמיכה, שותפות בקבלת החלטות עם היבטים של בקרה (מכון מנדל 2007). בדרך כלל, מרכיב הייעוץ, התמיכה והשותפות חזק יותר ממרכיב הבקרה. זאת עקב הזהות המקצועית המשותפת של מפקחים ומפוקחים (אנשי חינוך וטיפול) והדינאמיקה הבין-אישית שנוצרת ביניהם. שיטת הרף נועדה לחזק את מרכיב הבקרה בתפקידו של המפקח, ולהפוך מרכיב זה לשיטתי יותר. עקב כך עוררה השיטה, בתחילת הדרך, מידה של התנגדות בקרב המפקחים, שראו עצמם כעמיתים, יועצים, מנחים, שותפים, וחששו שתפקידם ייחפך לפורמאלי ו"בירוקרטי", ושהם עלולים לאבד את הקשר האישי עם צוותי המעונות. חשש זה התבדה, כיום, במבט לאחור, כל המרואיינים רואים את השינוי בחיוב, ויש הסכמה כללית על כך שחיזוק מרכיב הבקרה עקב יישום שיטת הרף אינו מחליש את מרכיבי הייעוץ והתמיכה אלא מחזק אותם. הרף מחייב את המפקח למגע ישיר שיטתי ומובנה עם ה"שדה" (על ידי ראיונות מובנים עם חוסים ואנשי צוות, ועל ידי תצפיות שיטתיות) ובכך מרחיב את טווח ההיכרות והידע שלו, מאפשר נגיעה בנושאים שמקצת המפקחים נטו לעקוף אותם. לא היה מפקח אחד, או מנהל מעון אחד, שטען שכתוצאה מיישום שיטת הרף הקשר בין המפקח לצוותי המעונות הפך ל"בירוקרטי" ומנוכר.

במקרים בודדים מצאנו קשר הפוך. ככל שהקשר האישי בין המפקח לצוותי המעונות היה טוב יותר, השימוש ברף היה "חלק" יותר. במקרים הבודדים בהם נתקלנו בתגובות של עוינות או זלזול של מנהל המעון וצוותו כלפי המפקח, הדבר השפיע לרעה גם על יישום הרף.

ברשות חסות הנוער נעשה בעבר ניסיון לעשות את ביקורי הפיקוח המקיפים לצורך הרף על ידי מפקחים של מחוזות אחרים (דהיינו, מפקח א' ביקר בפנימיות של מפקח ב') ועל ידי אנשי המטה (מרביתם מומחים בתחומים ספציפיים). ניסוי זה נקטע כעבור שנה, כשמטה הרשות הגיע למסקנה שהיתרונות של הפעלת הרף על ידי המפקח של המעון עולים על היתרונות של השיטה החלופית.

הבדיקה שלנו לא כללה את השירות לזקן, שבו (כך סופר לנו) הוטל יישום הרף על גורם חיצוני, שאינו חלק ממערך הפיקוח. לכן לא יכולנו להשוות בין מודל של הפרדה לבין מודל של שילוב בין הפונקציות. יחד עם זאת, מכל התגובות שקיבלנו, ומההתרשמות שלנו, היתרונות של השילוב בין הפונקציות של בקרה וייעוץ עולים על יתרונות אפשריים של הפרדה ביניהם.

מאידך, הייתה גם הסכמה בקרב מרואיינינו שעל אף התועלת שבחיזוק הבקרה, הרף אינו חזות הכל. רבים מהם הדגישו את חשיבות השימוש בגישות רפלקטיביות להערכת תפקוד המעונות, וכבסיס לדיאלוג בין המפקח לצוות המעון.

ביקורי הפיקוח מחייבים את המפקחים להתייחס לנושאים רבים ושונים, בכללם כאלה שאינם חלק מההכשרה השגרתית של עובדים סוציאליים או מחנכים (נושאים מתחום הרפואה, הבטיחות, הכספים ועוד). מקצת המפקחים השתתפו בתוכניות הכשרה או העשרה בתחומים שונים, אך התרשמו שנותרו תחומים שהם עדיין מתקשים בהם.

9. השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת הפרט

גם אם זו לא הייתה הכוונה המקורית, מנקודת מבטם של צוותי הטיפול והחינוך במעונות ההשקעה הרבה במילוי טופסי נתונים על חוסים מוצדקת משום שהם משמשים בסיס לבניית תוכניות טיפול. המרואיינים הסכימו שהכלים משקפים בדרך כלל את מצבו של החוסה, ורק לעתים רחוקות קורה ש"זה לא הילד שאנו מכירים". יחד עם זאת עולה, כאמור, הטענה שהכלים גסים מדי, ששינויים לא תמיד באים לידי ביטוי, ושיטת הרף מציגה שינויים במצבו של פרט רק משנה לשנה, ואינה מייצרת סדרות ארוכות יותר.

אחד ממוצרי הלואי החשובים של הרף הוא מיסוד הדין בחוסים. היו שהודו שבעבר היו חוסים (במיוחד חוסים ותיקים מאד) שצוותי המעונות לא ראו צורך לחזור ולבחון את מצבם מדי שנה בשנה. שיטת הרף לא מותירה להם ברירה.

10. השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת המעון

ברמת המעון נתוני הרף משמשים כבסיס לתוכנית העבודה השנתית. קלטנו דוגמאות לא מעטות של החלטות שהתקבלו בעקבות מידע שנצבר בשיטת הרף - מצוקות ומצבי סיכון שעלו בטופסי נתוני חוסה ובשאלוני פרט, נהלים שנשכחו, פעילויות שזקוקות לתגבור, וכיו"ב. מנהלי מעונות גם נעזרים בנתוני הרף כאשר הם מנהלים דיונים עם מטה השירות על המשאבים הדרושים להם, והיה גם מי שציין שתוצרי הרף מסייעים בעת פנייה לתורמים. מאידך היו מנהלים שהביעו תסכול על כך שהרף מצביע על ליקויים, גם כאשר אין בנמצא משאבים לתיקון הליקויים.

מנהלים לא תמיד מצליחים להיעזר בנתונים שנאספים במסגרת שיטת הרף כאשר הם נדרשים להפיק דו"חות לגורמים שונים, כולל מטות השירותים במשרד הרווחה. קורה לא פעם שהם מוצאים עצמם יוצרים ידנית דו"חות שלכאורה היה ניתן להפיקם מנתוני הרף (או ה"תפוקות"). כמו כן יש נתונים שנאספים במעונות, עוברים למטה השירות, מעובדים ברמה של מעונות, אך לא מושבים למעונות בצורתם המעובדת, לעתים בטענה של המטה שהמידע רלבנטי למטה השירות ולפיקוח, לא להנהלת המעון. לדוגמא: איפיוני כוח אדם והשינויים בו משנה לשנה. כשהעלינו בעיה זאת נענינו לעתים גם ש"המנהלים לא ביקשו את המידע". יתכן שיש מקום להכשרה נוספת של מנהלים וצוותים לצרכנות נבונה של מידע.

מאידך, החלטת הנהלת השירות לילד ולנוער להעביר למעונות נתונים על החניכים בגיליונות אקסל מאפשרים למנהלים ולאנשי טיפול, לאלה מביניהם שמיומנים בשימוש באקסל, לעשות עיבודים משלהם, למשל השוואה בין קבוצות בתוך המעון. היו מנהלים שסיפרו שהם מנצלים מידע שנוצר בדרך זו ככלי להדרכה, ולהחלטות בהקצאת משאבים בין קבוצות, תחומים וחוסים.

11. השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת השירות ומטה

המשרד

שיטת הרף מעמידה לרשות מטה השירות שלושה סוגים של מידע: 1. נתונים על כל החוסים בפנימיות השירות, ואפשרות לעבד נתונים אלה כדי ללמוד על אפיונים של כלל החוסים במעונות השירות, כך, למשל, מפיק השירות לילד ולנוער מידע על השינוי, משנה לשנה, של שעור החניכים שיש להם בעיות בתחומים שונים. 2. השוואה בין יחידות השירות. למשל, הבדלים בין פנימיות בשיעור החניכים שמקבלים תרופות פסיכיאטריות. מידע זה הוביל לדיון על הכנסת פסיכיאטר ראשי לשירות. 3. נושאים שרלבנטיים למישור של השירות כשירות, למשל מידת היציבות של סידורים (מספר מעברים בין מסגרות). עד כה נעשה שימוש בשני סוגי המידע הראשונים.

נראה לנו שהפוטנציאל של שיטת הרף כמערכת תומכת החלטות גדול מהשימוש שנעשה בה עד כה ברמה של מטות השירותים. לא ידוע לנו על שימוש בנתוני הרף ברמת הנהלת המשרד.

יתר על כן, המידע שנאסף בשיטת הרף (והתפוקות) עשוי להיות מכרה זהב למחקרים שיקדמו את הידע על מאפייני האוכלוסיות הרלבנטיות ועל דרכי הטיפול בהן. עד כה נעשו שתי עבודות דוקטורט, אחת שהשתמשה בנתוני הרף מהשירות לילד ולנוער (עטר, 2006), השנייה בנתוני "תפוקות המערכת" מרשות חסות הנוער (הירש, 2007). כמו כן נעשה מספר קטן של עבודות מוסמך. השימוש בנתונים רחוק מהפוטנציאל. חוקרים שהשתמשו בנתוני הרף או התפוקות דיווחו על קשיים בהכנת הנתונים לניתוח, על נתונים חסרים, ועל בעיות תוקף ומהימנות. נדרשת עוד עבודה רבה כדי שימוצה הפוטנציאל של המידע הרב שנאסף כתוצאה מהפעלת מערכות הרף וה"תפוקות".

12. הטמעת שיטת הרף במערכת

כפי שכבר נאמר, שיטת הרף נקלטה היטב באגף השיקום, בשירות לילד ולנוער, וברשות חסות הנוער. אנשי שירותים אלה, מהמטה עד לצוותי הפנימיות, מרגישים נוח עם השיטה. אולם, מכיוון שיש לא מעט חילופי גברי, במיוחד ברמה של הפנימיות, יש צורך בפעילויות הטמעה נמשכות. דוגמא לפעילות כזאת הוא יום העיון לעובדים חדשים (מפקחים, מנהלים וצוותים טיפוליים וחינוכיים בפנימיות) שנערך ברשות חסות הנוער.

ההצלחה של הרף בשלושת השירותים שבהם הוא מופעל במלואו נבעה, במידה רבה, מהמחויבות של עובדים בעלי מעמד מרכזי בשירותים אלה. בנוסף למנהיגות בהכנסת השירות והטמעתו, יש חשיבות למעקב מתמיד של הנהלת השירות אחר ביצוע המשימות על ידי המפקחים. כאשר מעקב זה נעשה (למשל בשירות לילד ולנוער), הוא מראה שגם כאשר השירות מחויב לשיטה, והמפקחים מתייחסים אליה בחיוב, היישום אינו תמיד מלא. הסיבות לכך, על פי רוב – חלופי גברי בניהול פנימיות, בתפקיד רכו הטיפול, או בפיקוח.

בתהליך של פיתוח השיטה נקטו אנשי השירותים השונים ביוזמות, לעתים יצירתיות, בהתמודדות עם בעיות שעלו. כך נוצרה שונות בהפעלת שיטת הרף בין שירותים (למשל כלים

משלימים לאיסוף מידע שנוצרו ברשות חסות הנוער), וגם בתוך אותו שירות. למשל, באחת מפנימיות השירות לילד ולנוער התבקשו עובדים סוציאליים שעוזבים את המערכת להשאיר אחריהם טופס נתוני חניך של החניכים שבטיפולם, כדי שיקל על הבאים אחריהם למלא טפסים על חניכים על אף ההיכרות הקצרה. יש לברך על יוזמות יצירתיות ברמת השירות, המחוז או המעון, אך נראה לנו שרצוי לטפח ולמסד תהליכים של למידה והעתקה של יוזמות מצליחות בין שירותים ובתוך כל שירות.

13. יציבות לעומת דינאמיות בהפעלת שיטת הרף

אחת הסוגיות העיקריות שעלתה בראיונות הייתה יציבות שיטת הרף לעומת הדינאמיות המתבקשת. באחד מהשירותים טענה מפקחת אחת שהרף אינו מספיק דינאמי, ולא השתנה במהלך 12 השנים האחרונות, ואילו מפקחת אחרת טענה שהשינויים תכופים מדי, וגורמים לבלבול. האמת היא, כמו תמיד, במקום כלשהו בין הקצוות. במהלך השנים היו שינויים בשיטה, מקצתם בכלים המרכזיים (טופסי נתונים, שאלוני פרט ושאלוני מעון) ומקצתם בהמצאת כלים נוספים, בעיקר ברשות חסות הנוער. אחד המאפיינים של יישום השיטה הוא השיתוף של אנשי השירות – המפקחים, אנשי המטה, ולעתים גם מנהלי מעונות בפיתוח השיטה ובהכנסת שינויים.

בצד הרצון לתקן ליקויים שהתגלו בכלים ולהתאימם למציאות משתנה, קיים גם רצון לשמור על מידה של יציבות, כדי לאפשר השוואות בין שנה לשנה. אולם גם כאשר רוצים לתקן ולשנות זה לא תמיד קורה. הגורם העיקרי שמעכב שינויים נעוץ במערכת המחשוב. כפי שאמר אחד המרואיינים "כאשר הכנסנו שינויים בנושא הלימודים זה תקע את המערכת כולה לחודשים רבים". כיום כל שינוי מחייב מעורבות של האגף למערכות מידע וענ"א. עומס העבודה שמוטל על אגף זה, והקדימויות שנקבעו לו, אינם מאפשרים היענות מהירה לדרישות של מי שמפעילים את שיטת הרף.

במאמר שמציג את שיטת הרף (פליישמן ואחרים, 1996, עמ' 85) נאמר: "על פי שיטה זו נקבע בשירות רף סטנדרטים... לאחר שהיחידות המפוקחות הגיעו לרמה מזערית של ליקויים מועלה רף הסטנדרטים ונערכת התאמה של הכלים לסטנדרטים החדשים". בראיונות שלנו היו מפקחים שטענו שליקויים שאותרו במחזוריים קודמים כמעט ואינם קיימים עוד. מדובר למשל בנושאים "בירוקרטיים", כמו תיקי חוסים שמכילים את כל המסמכים הדרושים. האם אפשר להעלות רף בתחומים מסוימים, ולהתאים את הכלים לסטנדרטים חדשים? לא מצאנו דוגמאות להעלאת הרף, וגם לא ברור לנו האם הדבר אפשרי ורצוי, לאור העובדה שכמעט בכל שירות נוספו מסגרות חדשות, ותמיד יש חשש משחיקה בנושאים שלכאורה באו על תיקונם.

14. תפקידו של מכון ברוקדייל ודפוסי הקשר עמו

שיטת הרף פותחה כידוע על ידי מכון ברוקדייל, שגם מילא תפקיד מרכזי בפיתוח שיטת "הערכת תפוקות המערכת" של רשות חסות הנוער. שיטת הרף היא פיתוח מקורי, שנשען על שיטות מקובלות של בקרת איכות (Donabedian, 1991), ועל "שיטת המסמנים" להערכת שירותי רפואיים (Kessner and Kalk, 1973). צוות המכון גם המשיך לעקוב אחר שיטות חלופיות של בקרת איכות

שישמו במקומות אחרים (פליישמן וצמח-מרום, 2006). יחד עם זאת, שיטת הרף כפי שהתפתחה במהלך עשרים השנים האחרונות שונה מהשיטות ששמשו לה כדוגמה וכהשראה.

פיתוח שיטת הרף נעשה בשיתוף פעולה הדוק עם השירותים שיישמו אותה והותאמה לצרכים של כל אחד מהם (Zemach-Marom, 2008). המכון העדיף את ההיענות לצרכי השירותים על שמירה קפדנית של עקרונות שהנחו את הפיתוח בתחילת הדרך. כך למשל, בעוד ששיטת המסמנים בנויה על דגימה של מצבים שאמורים לייצג את איכות הטיפול בכללה, בשיטת הרף הנטייה כיום היא להקיף את רוב הבעיות שמאפיינות את החוסים במעונות. כך נוצר מעין אשכול של שיטות רף, שעונות בצורה מרבית על הצרכים כפי שהשירותים השונים תופסים אותם. במהלך השנים נוספו לשיטה מרכיבים שונים, והיא הפכה לעשירה יותר, אך גם כבדה יותר. התרשמנו שזה מחיר ראשי השירותים מוכנים לשלם.

מכון ברוקדייל הוביל את הטמעת השיטה בשירותים השונים, סייע בהתמודדות עם בעיות (כמו למשל השילוב בין שיטת הרף ל"תפוקות"), הכניס שינויים והיה מעורב בפיתוח כלים נלווים. המכון גם נענה לבקשות לעיבודים על נושאים שהעסיקו מטה שירות זה או אחר (שימוש בתרופות פסיכיאטריות בפנימיות השירות לילד ולנוער; גורמים שמשפיעים על תעסוקה של חוסים במעונות אגף השיקום, וכיו"ב). עיבודים אלה ספקו למטות השירותים מידע כבסיס לקבלת החלטות.

התגובות של אנשי ארבעת השירותים, מההנהלה ועד לצוותים בפנימיות, לפעילותו של צוות הבטחת איכות במכון ברוקדייל חיוביות ביותר. שמענו שבחים רבים על "האיש/ה שלנו במכון", מיומנותה המקצועית וזמינותה בכל עת. יחד עם ההערכה הרבה למכון, ואולי כחלק ממנה, ביטאו המראויינים תחושה שהתלות שלהם בצוות ברוקדייל קטנה במהלך השנים, ושהם אמנם זקוקים עדיין לתמיכה, אך בהיקף מצומצם יותר.

אנשי המטה בשירותים שונים ייחסו חשיבות לתרומה של מכון ברוקדייל להסברה ויחסי ציבור של השירות. במהלך השנים יצאו לאור כמה דו"חות מאירי עיניים על מצבם של החוסים במעונות (למשל: משרקי, צמח-מרום ויוגב, 2005; ולק ואח', 2006), דו"חות שהם פרי עבודה משותפת של צוותי המכון והשירות, כשלעובדי המכון תפקיד מרכזי בניתוח הנתונים, כתיבת הדו"ח והפקתו. לזכותו של המכון נרשמים גם המבנה והניסוח הידידותי של כלים וחומרי הדרכה של שיטת הרף (למשל: צמח-מרום, הלבן-אילת ויעקב, 2007). כל אלה נותנים תחושה של מערכת מלוטשת ואמינה.

תמיכה נמשכת של המכון ביישום שיטת הרף חיונית ליציבות המערכת, ולהתאמתה למצבים ולצרכים משתנים. תמיכה זו תהיה חשובה במיוחד כאשר מערכת המחשוב תותאם לניהול עצמי על ידי מטות השירותים. המכון גם עשוי למלא תפקיד חשוב בקידום השימוש במידע הרב שנצבר במערכות הרף ותמ"ר.

מערכת המחשוב היא הבסיס להפעלת שיטת הרף (ותפוקות המערכת), והיא גם עקב אכילס של השיטה. חלק ניכר מהקשיים ביישום השיטה נובעים מבעיות בקליטת המידע ועיבודו, ובהתאמת המחשוב לצרכים משתנים.

אין למפקחים, ולצוותי הפנימיות, אפשרות להקליד נתונים ולהזין אותם לבסיס המידע. טופסי נתוני חניך (או דייר) נשלחים למשרד הרווחה בירושלים ומוקלדים שם. כך נגרמים עיכובים בעיבוד והחזרת המידע לפנימיות, כאשר משך העיכוב קשור לנתוני כוח האדם המנהלי בשירות. יש שירותים שמיונו עובד מנהלי שמופקד על הלוגיסטיקה של הרף, כולל קבלת הטפסים, הקלדתם, ושליחת המשוב למפקחים ולמסגרות. במקרים אלה הסבב מהיר, והמשוב מגיע לפנימייה תוך זמן סביר. במקרים אחרים, כאשר ההקלדה מוטלת על אדם עמוס במטלות אחרות, נוצרים עיכובים ממושכים שבמקרים קיצוניים הפכו את המידע ללא רלבנטי.

המצב שונה ברשות חסות הנוער בכל מה שנוגע ל"תפוקות המערכת" (אך לא לשאלוני הרף). נתונים על החניכים מוקלדים למחשב על ידי העובדת הסוציאלית (שאחראית לאיסוף הנתונים מהגורמים השונים), והתוכנה שהופכת את הנתונים על החניך לדו"ח נמצאת במחשב של העובדת הסוציאלית, ומאפשרת לה להפיק דו"ח לקראת ישיבת וועדת ההערכה (למעט במקרים של תקלות בחומרה או בתוכנה). אולם גם נתונים אלה נשלחים למטה בירושלים באמצעות דואר אלקטרוני, ואין לעובדות הסוציאליות במעונות כניסה ישירה למערכת.

הבעיה החמורה ביותר שעלתה בראיונות היא הקושי להכניס שינויים בכלים, ובדרכי עיבוד החומר. אפילו רשות חסות הנוער, שמעסיקה אדם בתפקיד רכז מערכות מידע תלויה באגף מערכות מידע וענ"א בהכנסת שינויים למערכת הרף או התפוקות, לא כל שכן השירותים האחרים. אגב, לרשות חסות הנוער בעיה נוספת, והיא הקושי בתיאום בין מערכת התפוקות לרף, בגלל פער הדורות בין שתי המערכות.

באגף למערכות מידע וענ"א נאמר לנו שתוכנית העבודה שלהם כוללת בניית מערכת חדשה, שתאפשר למשתמשים להכניס שינויים בלי להזדקק לשירותי האגף. דא עקה שהקצב הצפוי של בניית המערכת החדשה איטי מאוד, ויארך מספר שנים. גם במערכת זו הכנסת השינויים מחייבת מידה כלשהי של מיומנות, ולכן הם ממליצים על העסקת מתאם מערכות מידע בכל שירות, שתפקידו יהיה להטמיע את המערכת החדשה, לפתור בעיות ולהכניס שינויים על פי הצורך.

בעת תכנון המערכת החדשה נחוץ להבטיח שבעתיד תתאפשר הקלדה ישירה של נתונים, תקשורת יעילה בין המטה לפיקוח ולמסגרות, אפשרות לעיבודים במישורים השונים (במטה, במחוז, ובפנימייה). נחוץ להבטיח תיאום בין מערכת הרף למערכות אחרות (שחר, תשלומים), סנכרון מחשבי מיינפריים עם מחשבים אישיים, ועוד. בנוסף יש צורך בשדרוג החומרה, ובמיוחד העמדת מחשבים ניידים לרשות המפקחים.

נחוץ לפתור בעיות שקשורות בהגנת מידע. הצורך בהבטחת מידע אינו מוטל בספק, אך השאלה היא האם אפשר להבטיח את סודיות המידע ובכל זאת לאפשר תקשורת בין מחשבים, וייצור דו"חות מתוך החומר שנצבר במחשב.

16. סיכום, סוגיות לדיון והמלצות

את הנאמר לעיל אפשר לסכם כך: בשלושת השירותים בהם שיטת הרף מופעלת במלואה היא חיזוקה את מרכיב הבקרה בפיקוח על המעונות, והיא מקובלת על כל בעלי העניין. השימוש בשיטת הרף (וה"תפוקות") מסייע בבניית תוכניות עבודה ברמת הפרט והמעון, משפר את התקשורת בין המעונות לפיקוח, מסייע בקביעת סטנדרטים ואכיפתם, ועושה את הפיקוח לשיטתי ומועיל יותר. השילוב של בקרה וייעוץ בתפקידו של המפקח אינו פוגם באיכות הבקרה או ביחסים בין המפקחים לצוותי המעונות, ושתי הפונקציות מעשירות ומחזקות זו את זו. על יסוד הניסיון עד כה מומלץ להמשיך ולהפעיל את שיטת הרף בשלושת השירותים הנ"ל, להמשיך ולהתמודד עם התאמת השיטה לאגף לטיפול באדם המפגר, ולהרחיבה לתחומים ולשירותים נוספים.

אחד היתרונות של שיטת הרף היא ביצירת שפה משותפת לכל בעלי העניין. כאשר באים להרחיב את יישום השיטה גם לשירותי קהילה, חשוב להבטיח שפה משותפת בין גורמי הקהילה לבין גורמי ההשמה החוץ-ביתית. נחוץ יהיה להגדיר סטנדרטים ומסמנים לממשק בין שירותי הקהילה למעון (הפניה, הוצאה, החזרה וכיו"ב). יתר על כן, עם הרחבת יישום השיטה לתחום הקהילה יהיה צורך להגדיר מסמנים לא רק ברמת הפרט או המעון, אלא גם ברמת מערכת השירותים. הכוונה למסמנים שמייצגים ערכים כמו יציבות הסידור, חיזוק המשפחה, וכיו"ב.

שיטת הרף משמשת כבר כיום לבחינה של תשומות, תפוקות ותוצאות לטווח קצר, ברמת הפרט, המעון והשירות. דגש רב יותר על תוצאות, בהתאם למדיניות המוצהרת של הנהלת המשרד, יחייב בחינת הכלים הקיימים כדי לבדוק האם יש להתאימם למדיניות החדשה, והגדרה רחבה וברורה יותר של יעדי שנוי. כמו כן יהיה צורך להתמודד עם סיכונים שכרוכים במדידת תוצאות.

במהלך שנות יישום השיטה התפתחה מידה של שונות בין שירותים, ובין מפקחים ומעונות בתוך כל שירות. מקצת ההבדלים מפתיעים. כך למשל השאלון המוסדי של רשות חסות הנוער מכיל 48 עמודים, ואילו אלה של אגף השיקום רק 7-10 עמודים. יתכן שהבדלים אלה ואחרים מוצדקים, ומשקפים צרכי מידע שונים, ותפיסות שונות של מהות הפיקוח. אין הכרח להביא להאחדה של השיטה בין השירותים, וחשוב לעודד יזמות ויצירתיות בתחום זה, כמו בכל תחום אחר. יחד עם זאת נחוץ ליצור יותר הזדמנויות ללמידה הדדית בין שירותים ומסגרות, והעתקת דרכי פעולה שהוכיחו את עצמם משירות לשירות, ממפקח למפקח וממעון למעון. לצורך זה יש לבחון החייאת פורומים שונים שהוקמו בשלב הפיתוח של השיטה, ושאינם פעילים עוד (פליישמן וצמח-מרום, 2006).

השונות בין שירותים ביישום שיטת הרף משקפת, בין היתר, שונות בדפוסי הפיקוח. לא תמיד ניתן להסביר שונות זו בשונות באוכלוסיות או במשימות של השירות (למשל פיקוח על ידי מומחים

באגף לטיפול באדם המפגר לעומת פיקוח כוללני בלבד באגף השיקום). "בהזדמנות חגיגית זאת", כשבוחנים את יישום שיטת הרף, מן הראוי לחזור ולבחון גם את דפוסי הפיקוח בשירותים השונים.

קיימת שונות בין שירותים באורך מחזור היישום של הרף (שנה, שנתיים, שלוש). יש מקום לחזור ולבדוק האם יש לשאוף למחזור של שנה, או שגם מחזור ארוך יותר משרת את המטרה, והאם יש משהו במאפיינים של השירותים שמצדיק את ההבדלים. כמו כן יש לשאוף להתאמה טובה יותר של יישום השיטה למחזור החיים בפנימיות.

במהלך שנות יישומו של הרף התעוררו בעיות מתודולוגיות שקשורות בהגדרה ומדידה של ערכים. בעיות אלה הן נושא לדיאלוג נמשך בין הצוות של מכון ברוקדייל לבין אנשי השירותים בכל הרמות. לא כל הבעיות ניתנות לפתרון, וככל שהשיטה הופכת למורכבת יותר תתעוררנה ללא ספק בעיות חדשות, שתחייבנה דיאלוג נמשך בין מפתחי השיטה למשתמשיה.

התפתחות המחשוב בתחום הרווחה היה הגורם שאפשר את יישום שיטת הרף (ותפוקות המערכת), אך כיום הוא גם גורם שמעכב את התפתחות השיטה ומונע את היישום האופטימאלי שלה. כל המעורבים בעניין (האגף למערכות מידע וענ"א, מטות השירותים, צוות ברוקדייל) יודעים מה נדרש כדי לעשות את המערכת ידידותית יותר ויעילה יותר. מה שמעכב הוא מחסור במשאבים. בהתחשב במשאבים הרבים שהושקעו בשיטת הרף (וה"תפוקות") יהיה זה בזבוז לא להשקיע את המשאבים הנוספים הדרושים כדי לפתור, תוך זמן סביר, את הבעיות שהוצגו לעיל, ובמיוחד לבנות את המערכת מחדש כך שאפשר יהיה לנהל אותה ולהכניס בה שינויים תוך תלות מינימאלית באגף למערכות מידע וענ"א.

הצלחת הפעלת השיטה נובע ללא ספק מהעבודה המשותפת בין מטות השירותים לצוות הבטחת איכות במכון ברוקדייל. נחוץ שצוות ברוקדייל ימשיך לתמוך ביישום השיטה, אם גם בהיקף מצומצם יותר, כדי להקל על הכנסת שינויים בכלים, פיתוח כלים משלימים נוספים, וכריית ידע כבסיס לקבלת החלטות ברמת המעון, הפיקוח, השירות ומטה המשרד.

מקורות

הירש, א. (2007): מחקר אורך של נוער עובר חוק השוהה במוסדות: תפקידם של גורמים רגשיים, הנהגותיים, ומשפחתיים בניבוי הסתגלות ושיקום – חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

וולק, ד., דולב, ט., פלישמן, ר., צמח-מרום, ת., יעקב, ר., נחמן, מ., וחמו, ז. (2003). לידת מערכת תמ"ר: השילוב בין מערכת הרף ומערכת תפוקות. מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה.

וולק, ד., צמח-מרום, ת., הלבן-אילת, ח., בראנץ, ב., ודורי, י. (2006) השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תשס"ו (2005/6), ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה.

מכון מנדל למנהיגות (2007): נייר עמדה בנושא הפיקוח המחוזי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

משרקי, א., צמח-מרום, ת., ויגב, א. (2005). אגף השיקום, תחום טיפול חוץ ביתי, נתוני דיירים: מחזור 3, ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה.

עטר, ש. (2006). מאפיינים של הילד, המשפחה והפנימייה כמנבאים תפקוד פסיכו-חברתי וחינוכי של ילדים ובני נוער בפנימיות שיקומיות, טיפוליות ופוסט-אישפוזיות – חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

פלישמן, ר.; ולק, ד.; מזרחי, ג.; בר גיורא, מ.; ויז, פ. (1996). "מערכת הפיקוח הממשלתית על מעונות לקשישים עצמאיים ותשושים: מצב הרישוי, איכות הטיפול ותהליך הפיקוח". ביטחון סוציאלי, 45: 85-94.

פלישמן, ר. וצמח-מרום, ת. (2006). "שיטת הרף במערכות פיקוח" מתוך: פורת א. ורוזן ב. (עורכים): **פורום איכות: אסטרטגיות לשיפור איכות הטיפול בישראל**, מרכז סמוקלר לחקר מדיניות בריאות, ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, עמ' 127-164.

צמח-מרום, ת., הלבן-אילת, ח., ויעקב, ר. (2007). פיקוח על מסגרות של רשות חסות הנוער לפי שיטת הרף: מדריך למפקחים. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

Donabedian, A.; (1991). "Reflections on Effectiveness of Quality Assurance", In: R.H. Palmer, A. Donobedian and G.J Pover (Eds.). *Striving for Quality of Care*. Ann Arbor, Michigan: Health Administration Press.

Kessner, D.; and Kalk, C. (1973). *A Strategy for Evaluative Health Services*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences.

Zemach-Marom, T. (2008). The Relationship between Research and Practice in Implementing the RAF Method for Quality Assurance in Residential Settings for Children in Israel, In Chaskin, R.J. and Rosenfeld, J.M. (eds.): *Research for Action*. New York: Oxford University Press, pp. 67-87.

נספח 1 : רשימת מרואיינים

הנהלת המשרד

מנחם וגשל, משנה למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים
יקותיאל צבע, מנהל אגף מחקר, תכנון והכשרה

אגף השיקום

ד"ר שלומי אלישר, מנהל האגף
אורנה יוגב, ממונה על המעונות
גליה ניב, מפקחת מחוז ירושלים והדרום
דליה גטרייטמן, מפקחת במחוז המרכז

מעונות אגף השיקום

קהילת אופק, אשדוד – ליאת בר (מנהלת)
מערך דיור שקד, אונים, כפר סבא – אלי גלעד (מנהל)
פנימית קשב לליקויי שמיעה, אונים, כפר סבא – קובי אטיאס (מנהל)
עמותת שק"ל – עופר דהרי, מנכ"ל

האגף לטיפול באדם המפגר

ד"ר חיה עמינדב, מנהלת האגף
אבנר זקן, סגן מנהל
גדעון שלום, ממונה על המעונות (עד יולי 2007)
ויויאן עזרן, ממונה על המעונות
חילמי ערדה, אחראי על תחום הבריאות במעונות
כרמית כהנא, אחראית על פיזיותרפיה
דיאנה דהאן, רכזת מנהלית

עמותות

לאה ברקמן, רכזת ועד הורים ארצי, אק"ים

מעונות לאנשים עם פיגור

מעון מוריה - נעמה סודקביץ (מנהלת) ושלומית (אחות)
מעון נעורים – יאלו מורסטין (מנהל)

רשות חסות הנוער

מר יעקב ראובן, הממונה על המעונות
דוד בנצור, מרכז תחום מחשבים
ניסים סמאדז'ה, מפקח מחוז ירושלים והדרום
נאוה רחמים, מפקחת מחוז תל אביב והמרכז
בני פישר, מפקח מחוז חיפה והצפון
מירי כירבי, מפקחת טיפול מחוז חיפה והצפון

פנימיות הרשות

מצפה ים – רוני ארד (מנהל) ועו"ס עינת
מקום אחר – אלון ברמי (מנהל)
מלכישוע, קהילת הנוער - מתיה טרייבר (מנהלת)
נאות אביב – גילה נחושתן (מנהלת)

השירות לילד ולנוער

מוטי וינטר, מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים
דליה לב-שדה, מנהלת השירות
צבי הויזליך – סגן מנהל השירות
בנצי ברנץ – מפקח ארצי
יעל דורי – מפקחת ארצית
יוסי ועקנין, מפקח במחוז ירושלים
מזל לבנטל, מפקחת במחוז המרכז
נועה גפני, מפקחת במחוז הצפון
אסתי באואר, מפקחת במחוז המרכז
אורלי דביר, מנהלת פנימיות ד.י.ש

פנימיות השירות לילד ולנוער

בית הילד עמית, ירושלים - מוטי (מנהל)
מעון בני ברית, ירושלים - ג'ראר פולבר (מנכ"ל)
אחוזת ילדים ויצו, חיפה – יוסי סרגוסי (מנהל) ושולמית ברנסקי (רכזת טיפול)
פנימיית רננים, זכרון יעקב – ענת לוקוס (מנהלת) וחמישה אנשי צוות בכירים
פנימיית תלפיות, חדרה – שם-טוב וייצמן (סגן מנהל).
ד"ר אורלי דביר, פנימיות ד.י.ש (מנהלת)

אגף מערכות מידע וענ"א

דבורה גולדבך, מנהלת האגף
ימימה כהן, חטיבת יישומים יעודיים

מאירס-ג' וינט מכון ברוקדייל

פרופ' ג'ק חביב, מנכ"ל
תמר צמח-מרום, ראש צוות הבטחת איכות
דרור ולק (השירות לילד ונוער)
חני הלבן-אילת (רשות חסות הנוער)
מיכל וולפסון (האגף לטיפול באדם המפגר)
חלי פרץ (אגף השיקום)

נספח 2: הצעה לבדיקת יישום שיטת הרף באגף השיקום, בפנימיות לילד ולנוער, ברשות חסות הנוער ובאגף לטיפול באדם המפגר (14.9.2006).

מגיש ההצעה: שמעון שפירו, PhD, פרופ' חבר (בדימוס), בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב.

מבוא

שיטת הרף היא שיטת פיקוח שפותחה על ידי חוקרים ממכון ברוקדייל בשיתוף עם עובדים בכירים במשרדי הרווחה והבריאות. מטרת השיטה לשפר את איכות הטיפול והשירות על ידי איתור ליקויים ותיקונם תוך זמן סביר. מערכת הרף אמורה לעשות את תהליכי הפיקוח והרישוי לסטנדרטיים, הוגנים, תכליתיים ויעילים יותר מכפי שהיו קודם (פליישמן ואחרים, 1995). השיטה מופעלת במספר שירותים של משרד הרווחה, מרביתם שירותים שעניינם השמת אנשים במסגרות שמשלבות מגורים עם טיפול, שיקום או חינוך (להלן: מעונות). מרבית המעונות שייכות לעמותות או לפרטיים, כאשר המשרד מופקד על המימון, הרישוי והפיקוח.

במהלך השנים פורסמו מספר דו"חות ומאמרים על השיטה ויישומה. מרבית הבדיקות נעשו על ידי מי שאמונים על הפעלת השיטה במכון ברוקדייל, בשיתוף עם עמיתיהם במשרד הרווחה (פליישמן, 1997; פרץ, צמח-מרום ואבוטבול, 2005). כמו כן נעשה שימוש במידע שהתקבל מהפעלת השיטה להערכת התערבויות במעונות (וולק וגפני, 2004). לאחרונה פרסם אגף התכנון והמחקר של המשרד קול קורא להצעות לבדיקה של יישום השיטה בארבעה משירותי המשרד. ההצעה המוגשת בזאת באה במענה לקול הקורא. ההצעה מבוססת על פרסומי מכון ברוקדייל בדבר דרכי הפעלת השיטה ותוצאותיה (מצגת, ללא ציון שנה), כשהמטרה העיקרית של הבדיקה היא לבחון עד כמה תואם היישום את הכוונות. הבדיקה תיעשה ברמות של השדה (המעונות), הפיקוח והמטה.

שאלות ונושאים לבדיקה

1. מידת ההיכרות עם השיטה, וההסכמה על מטרותיה ועקרונותיה, בקרב ראשי אגפים ושירותים, מפקחים ומנהלי יחידות.
2. האם לדעת הנוגעים בדבר מיטיבים המסמנים והאינדקטורים לייצג את מצבם של הדיירים (החוסים, החניכים) ומצבו של המעון.
3. מידת ההתאמה בין הפעלת השיטה בפועל לבין העקרונות וההנחיות, כפי שמוצגים בפרסומים שונים (מצגת, ללא ציון שנה).
4. ה"מחיר", ותוצאות לוואי לא רצויות, של תהליך הפעלת השיטה מנקודת מבטם של ראשי שירותים, מפקחים וצוותי המעונות - השקעת משאבי זמן ואנרגיה, הפרעה למהלך הפעילות השוטפת, וכיו"ב.

5. התועלות שמופקות מתהליך הפעלת השיטה מנקודת מבטם של ראשי שירותים, מפקחים וצוותי מעונות.
 6. השימוש שנעשה בממצאים על ידי הנהלות שירותים, מפקחים וצוותי המסגרות. האם שונו מדיניות, נהלים ודרכי פעולה. פירוט השינויים.
 7. כיצד משפיעה הפעלת השיטה (התהליך ויישום הממצאים) על איכות החיים של הדיירים (כלל הדיירים, ודיירים שנכללו במדגם) ועל הטיפול בהם.
 8. האם הביאה השיטה לשינויים בדפוסי העבודה של המפקחים ובאינטראקציה בינם לבין עובדי המעונות? ביתר פירוט, האם חלו השינויים הבאים במרכיבי מערכת הפיקוח: תקנות מעודכנות, מקיפות ומפורטות יותר; מדדים אחידים, ברורים, אובייקטיביים ומפורטים יותר; רשומות במסגרות אחידות, מקיפות ומעודכנות יותר; נורמות עבודה ברורות ואחידות יותר; תהליך פיקוח מובנה, אחיד והוגן יותר; תפוקות ברורות; תיקונים מוגדרים ומעקב אחריהם.
 9. האם מתקיים מחזור הפיקוח השנתי כפי שמוצג בפרסומים (איסוף נתוני דיירים – ביקור מקיף של הפיקוח – משוב למנהלים וקביעת תכנית לתיקון ליקויים – ביקורי מעקב ופתע – הפעלת סנקציות (רישוי) – פגישה לסיכום מחזור הפיקוח). מה מכל זה תקיים, מה לא, ומדוע.
 10. מה נעשה כדי להטמיע את הפעלת השיטה במערכת? כיצד מבטיחים המשכיות בעת חילופי כוח אדם בפיקוח ובניהול המעונות?
 11. האם המערכת מאפשרת התייחסות לייחודיות של מעונות. האם הכלים רגישים דיים כדי להבחין בהבדלים בין מסגרות ובשינויים על פני זמן?
 12. האם התשתית הארגונית והטכנולוגית שבמעונות ובמשרדי השירות תומכת ביישום השיטה ובהפקת מלוא התועלת ממנה?
 13. כיצד משתלבת מערכת הרף עם מערכות מידע אחרות (למשל "תפוקות המערכת" ברשות חסות הנוער)?
 14. הצעות של הנוגעים בדבר לשינויים ושיפורים בכלים ובדרכי הפעלתם.
 15. הבדלים בין ארבעת השירותים שנכללים בבדיקה בנושאים הנ"ל.
- הערה:** שאלות נוספות תעלינה ללא ספק במהלך הבדיקה.

תוכנית עבודה

1. סקירת ספרות על שיטת הרף (בעיקר ספרות "אפורה"), וספרות בינלאומית על תיאוריה רלבנטית וניסיונות דומים במקומות אחרים.
2. ראיונות עם חוקרים שעוסקים בפיתוח והפעלת המערכת במסגרת מכון ברוקדייל – סה"כ 2-4 ראיונות.
3. ראיונות עם בכירים במשרד הרווחה (סמנכ"ל, ראשי אגפים, ראשי שירותים, מפקחים ראשיים) סה"כ 7-10 ראיונות.
4. ראיונות עם מדגם של שלושה מפקחים מכל שירות, סה"כ 12 ראיונות.
5. עיון בתיקי רישוי/פיקוח של מדגם מעונות.

6. ביקורים במעון אחד או שניים מכל שירות, סה"כ 6 ביקורים. ראיונות עם הנהלה וחברי סגל.
הערה: תהיה חפיפה בין סעיפים 4 ו-6. החוקר יבקש להצטרף למפקח אחד בכל שירות בעת ביקורו באחד מהמעונות.

7. ניתוח הממצאים וכתובת טיוטת דו"ח.

הערה: תוכנית העבודה מבוססת על הנחה של שיתוף פעולה מלא מצד ארבעת השירותים מושאי הבדיקה. שיתוף הפעולה כולל: נכונות של ראשי השירותים להתראיין, נגישות לתיקים ולחומרים כתובים, הנחיות לשיתוף פעולה למפקחים ולמנהלי מעונות, המצאת רשימות של שמות, כתובות וטלפונים, וכל סיוע אחר שיידרש לביצוע הבדיקה הנדרשת.
משך העבודה: שישה חודשים מיום קבלת הזמנה לביצועה.