

מבוא

רשות חסות הנוער היא אחד משירותי האגף לנוער, צעירים ושירותי תקון במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. רשות חסות הנוער אמונה על טיפול חוץ ביתי שמכותי כופה כאסטרטגיית התערבות במתבגרים במצבים של סיכון מוגבר, סכנה ועבריינות. החוק הוא שמקנה למדינה את הסמכות להתערב בחייהם של המתבגרים הללו, בין השאר, באמצעות השמה במעונות רשות חסות הנוער וזאת כדי להגן עליהם ועל סביבתם וכדי לטפל בהם.

רשות חסות הנוער מפעילה רשת של מעונות המאורגנים ברצף של שלושה מרחבים. המרחבים מאורגנים בהתאם לרמת ההגנה ולדפוסי הטיפול, החל במרחב המגן-הנעול, דרך מרחב הקידום הפנימייתי-כוללני וכלה במרחב השילוב שבו מסגרות פתוחות ומשלבות בקהילה. כמו כן מופעלות מסגרות לאבחון ולהתערבות במשבר, קורות גג למתבגרים השוהים ברחוב ומסגרות המשמשות חלופות מעצר לקטינים שמשפחותיהם אינן יכולות לשמש בעבורם חלופה למעצר.

חוקים

השמתם של בני נוער במעונות החסות נעשית מתוקפם של שני חוקים עיקריים:

- חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971,
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960.

2.1 תיאור האוכלוסייה

בגרף 1 מוצגים נתונים על בני נוער שטופלו ברשות חסות הנוער בשנים 2005-2014. בשנת 2014 טופלו ברשות חסות הנוער 1,734 מתבגרים. הנתונים

¹ עו"ס טלי יוגב היא מנהלת רשות חסות הנוער, האגף לנוער וצעירים ושירותי תקון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

² גבי מירי בן שמחון היא סטטיסטיקאית, האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים

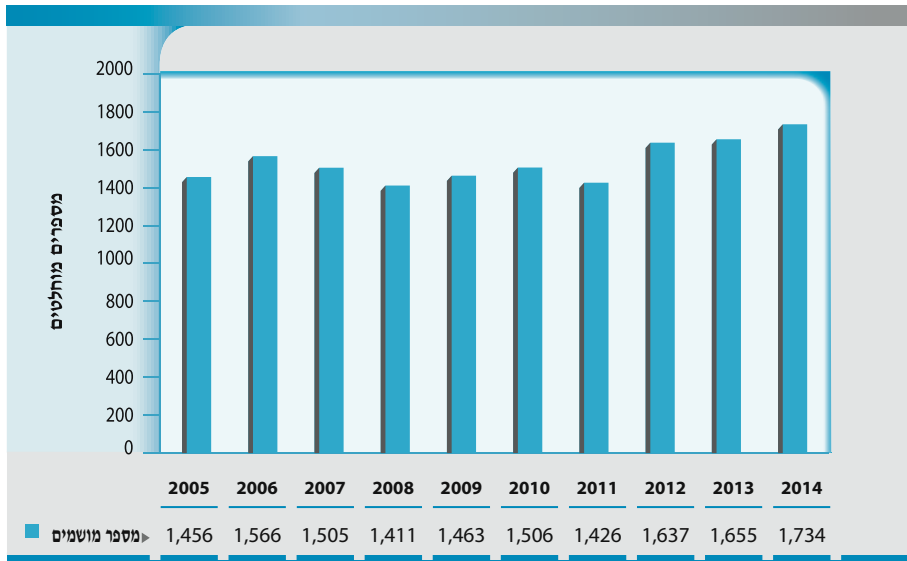
תודה על הסיוע בהכנת הפרק:

לד"ר רנטה גורבטוב, מנהלת תחום הערכת תכניות בבית הספר המרכזי להכשרת עובדים לשירותי הרווחה.

לד"ר הראל גורן מהאגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד.

בגרף אינם כוללים את בני הנוער ששהו במסגרות קורות הגג. יחד אתם מספר המטופלים הכולל ברשות חסות הנוער בשנת 2014 היה 2,992 בני נוער.

גרף 1 | מטופלים ברשות חסות הנוער, 2005-2014
(במספרים מוחלטים)



הנתונים מלמדים כי בשנים 2005-2014 נרשמו תנודות במספרים המוחלטים של המטופלים ברשות חסות הנוער. מאז שנת 2011 יש עלייה עקבית במספר המטופלים ברשות חסות הנוער.³

המתבגרים המטופלים ברשות חסות הנוער משתייכים לשתי קטגוריות עיקריות ולקבוצת משנה קטנה יותר:

- בני נוער עוברי חוק המופנים על פי חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול) התשל"א -1971;

³ הגרף אינו מציג את שיעור המטופלים לאלף בני נוער מטווח הגילים המתאים באוכלוסייה הכללית. הסיבה לכך היא שמספר המטופלים בשנים האחרונות הושפע מאוד מכמות המקומות הזמינים לקליטת מטופלים במסגרות רשות חסות הנוער. במצב זה שיעור המטופלים בפועל אינו יכול להיחשב מדד טוב לשיעור בני הנוער שזקוקים לטיפול הרשות מתוך כלל האוכלוסייה. נא ראו חלק ז' בפרק זה הדן בבעיית החוסר במקומות לקליטת בני נוער במסגרות הרשות ובתכנית להרחבת מסגרות אלו.

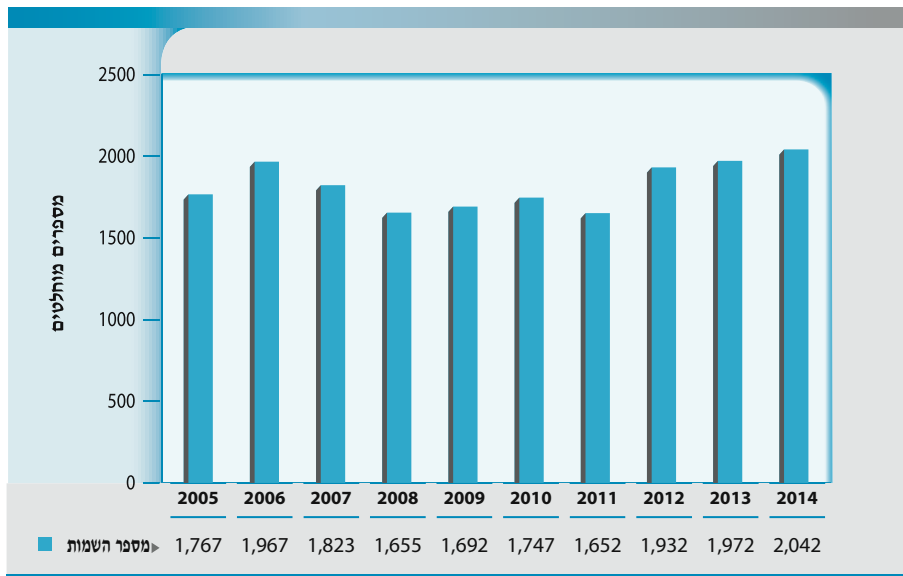
- בני נוער המופנים על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך - 1960;
- בני נוער חסרי קורת גג הזקוקים לסיוע בזמן משבר.

לקבוצה הראשונה משתייכים 60% מהמטופלים ברשות, דהיינו עוברי חוק המופנים על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול). חוק זה מקנה לבית המשפט סמכות להטיל עליהם אחד מן הצווים האלה: צו מעון נעול, צו מעון, צו הסתכלות, פיקוח בתנאי מגורים, חלופות למעצר וצווים נוספים. לקבוצה השנייה, של בני נוער הנזקקים להשמה במעונות החסות על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), משתייכים 40% מהמטופלים.

בעשור האחרון האוכלוסייה המופנית לכלל מסגרות החסות פגועה יותר מבעבר: בני הנוער שבמעונות החסות סובלים ממשבר תפקודי ורגשי. הם מעורבים במצבי סיכון קיצוניים, הם בעלי התנהגויות אנטי-סוציאליות, מאופיינים בהעדר מוטיבציה ויכולת להיעזר בתשומות הטיפוליות בקהילה וסובלים מחוסר תפקוד קיצוני. לחלק ניכר מהמתבגרים יש הפרעות אישיות ומחלות נפש, מקצתם בעלי רמה קוגניטיבית נמוכה עד גבולית. במקביל, העברות שבגינן נשלחים המתבגרים למסגרות החסות חמורות יותר, רבות יותר וכמה מהמטופלים אף עברו עברות קשות בתחומי מין ו אלימות.

מניית ההשמות בחסות הנוער מורכבת מאחר שיש מטופלים שעברו כמה השמות בשנה אחת: דוגמת בני נוער שנעו על רצף במסגרות רשות חסות הנוער; נער שנקלט בחלופת מעצר ועבר למסגרת שהייה ארוכת טווח; בני נוער שסיימו מהלך בחסות הנוער (למשל, בקורות הגג) והופנו שוב למסגרות החסות. בגרף 2 מוצגת התפלגות השמות המטופלים בשנים 2005-2014.

גרף 2 | השמות ברשות חסות הנוער, 2005-2014
(במספרים מוחלטים)



נתוני גרף 2 מלמדים כי מספר ההשמות היה גבוה ממספר המטופלים המופיעים בגרף 1 ב-16 עד 26 אחוזים. לדוגמה, בשנת 2014 היו 308 (18%) השמות חוזרות במסגרות החסות (השמות נוספות באותה שנה, בלא קורות הגג).

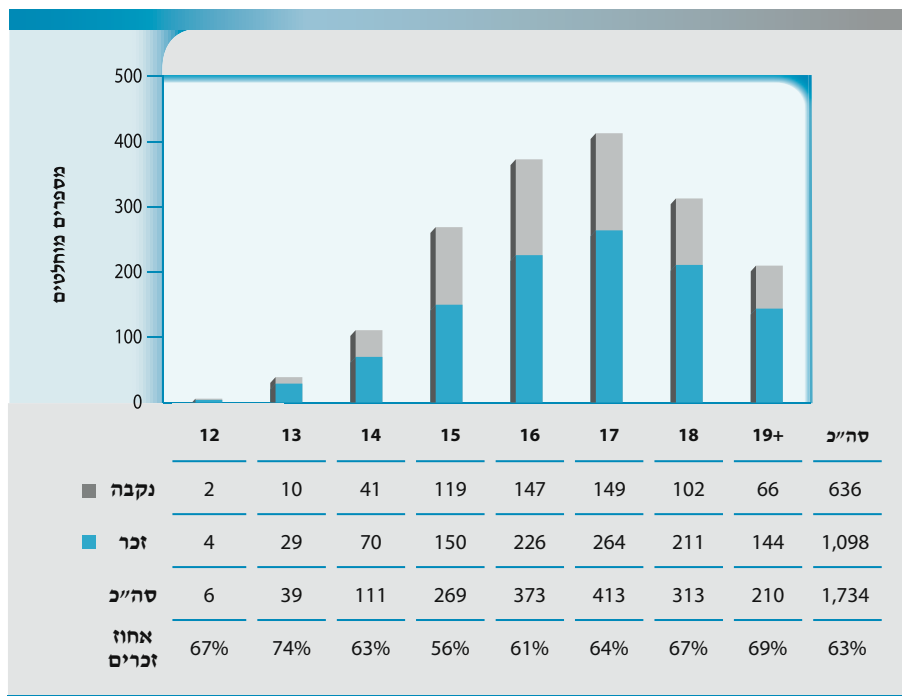
2.1.1 גיל ומגדר

הנתונים בגרפים 3 ו-4 מצביעים על עלייה מתמשכת במספר המטופלים בטווח הגילים 12 עד 18⁴, ועל ירידה במספרם מגיל 18 ומעלה. 2.6% מהמטופלים הם בני 12-13, הקטינים בני 14-15 הם כ-22% מסך המטופלים, והריכוז הגבוה ביותר נמצא בגילים 16-17 - כ-45% מכלל המטופלים ברשות חסות הנוער בשנת 2013.

נערים מהווים את הרוב בקרב בני נוער הנמצאים בטיפול במעונות החסות (63%) ורוב זה נשמר בכל הגילים. שיעור הנערות הוא מעט יותר משליש⁵.

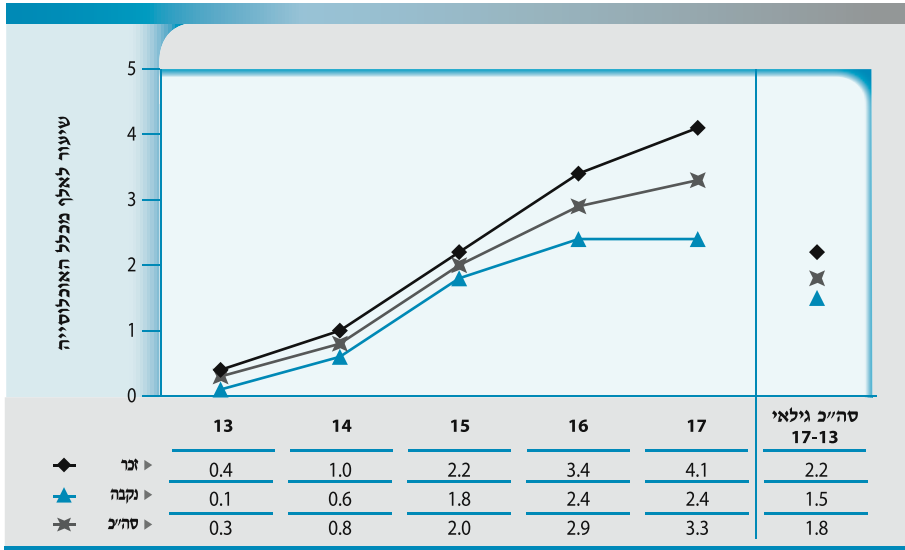
⁴ גיל 17' בגרף מתייחס לכל הטווח שבין יום ההולדת ה-17 ועד יום לפני יום ההולדת ה-18.
⁵ הרוב המכריע של הנערות מופנות לחסות הנוער בידי עייס לחוק הנוער על פי צווי חוק הנוער (טיפול והשגחה) התשי"ך - 1960 ולא בידי קציני המבחן לנוער.

גרף 3 | המטופלים ברשות חסות הנוער לפי גיל ומגדר, 2014
(במספרים מוחלטים ואחוז הזכרים)



מהתבוננות בחלקם של המטופלים בחסות הנוער, מקרב הקטינים והנוער בכלל האוכלוסייה, בכל שנתון גיל (גרף 4), עולה כי שיעור הנערים המטופלים בני 13-17 מגיע ל-2.2 לאלף נערים באוכלוסייה הכללית ושיעור הנערות המטופלות בנות גילים אלו מגיע ל-1.5 לאלף נערות באוכלוסייה הכללית. השיעורים הגבוהים ביותר נרשמו בקרב נערים בני 16-17. בגילים אלו גדל גם באופן ניכר פער השיעורים בין הנערים לנערות. במילים אחרות, עם העלייה בגיל, גידול שיעור המטופלים בחסות הנוער גבוה יותר אצל נערים מאצל נערות.

גרף 4 | המטופלים ברשות חסות הנוער לפי גיל ומגדר, 2014
(שיעורים לאלף מכלל הנערים בכל גיל)



בגרף 5 מובאים נתונים על גיל הקליטה של נערים ושל נערות ברשות חסות הנוער. נראה בבירור שהמספרים הגבוהים ביותר של הנקלטים במעוונות החסות בשנת 2014 הם בגילי 15 ו-16 (23% ו-29% מסך המטופלים בהתאמה). ממוצע גיל הקליטה של המטופלים ברשות חסות הנוער בשנת 2014 היה 15.7 והוא זהה לנתון המקביל בשנת 2013.

ממוצע זה קטן יותר, כמובן, מהגיל הממוצע של המטופלים (ראו גרף 4) שכן בני הנוער נשארים בטיפול ברשות חסות הנוער במשך תקופה לא מבוטלת לאחר קליטתם.

על פי החוק הפלילי, הפניית הקטינים לרשות חסות הנוער מתבצעת, כאמור, לפי העברה המייצגת (אף על פי שחלק מהנערים מופנים בגין כמה עבירות). העברות העיקריות שבגין מופנים **נערים** לרשות חסות הנוער קשורות באלימות (39%) ובעברות רכוש (22%). עברות שכיחות נוספות קשורות לשימוש ולסחר בסמים (12%), לנהיגה ברכב בלא רישיון (6%) ולעברות מין (4%).

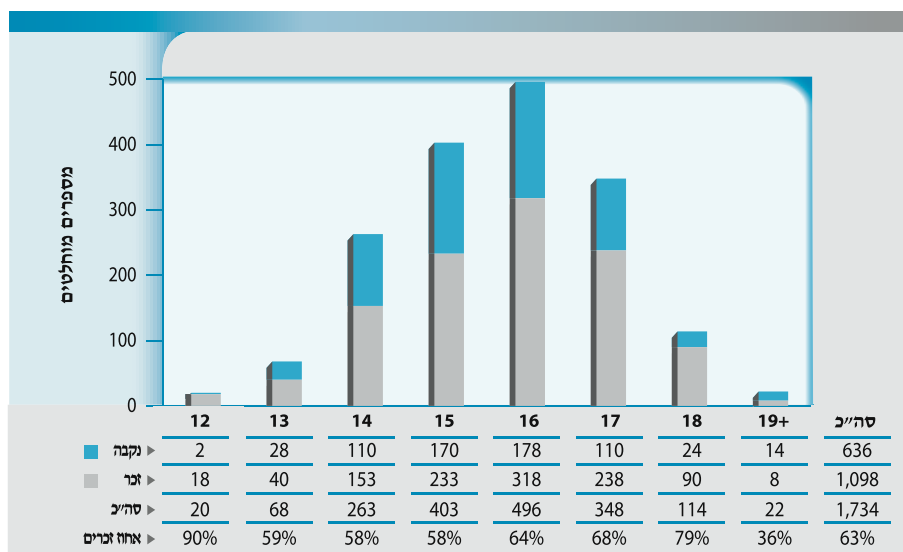
באשר לנערות, הסיבות שבגין מגיעות הנערות לטיפול במסגרות חסות הנוער (מקצתן מופנות בגין כמה סיבות⁶) הן על רקע היותן קרבנות של תקיפות

⁶ בשונה מהבנים, שאצלם לכל נער יש רישום של עברה מייצגת אחת שבגינה הופנה לרשות חסות הנוער, אצל הבנות אפשר לרשום לכל בת כמה סיבות שונות להפניה לרשות.

סקירת השירותים החברתיים 2014

מיניות (88%), שימוש בסמים ובאלכוהול (78%), קרבנות של גילוי עריות (35%), מעשים אבדניים ופגיעה עצמית (37%) והפרעות אכילה (17%). חשוב לציין כי נתונים אלה הם נתוני הקליטה למסגרות החסות ואינם מביאים בחשבון גורמים נוספים המתבררים במהלך השהות במסגרות.

גרף 5 | המטופלים ברשות חסות הנוער לפי גיל קליטה ולפי מגדר, 2014 (במספרים מוחלטים ואחוז הזכרים)

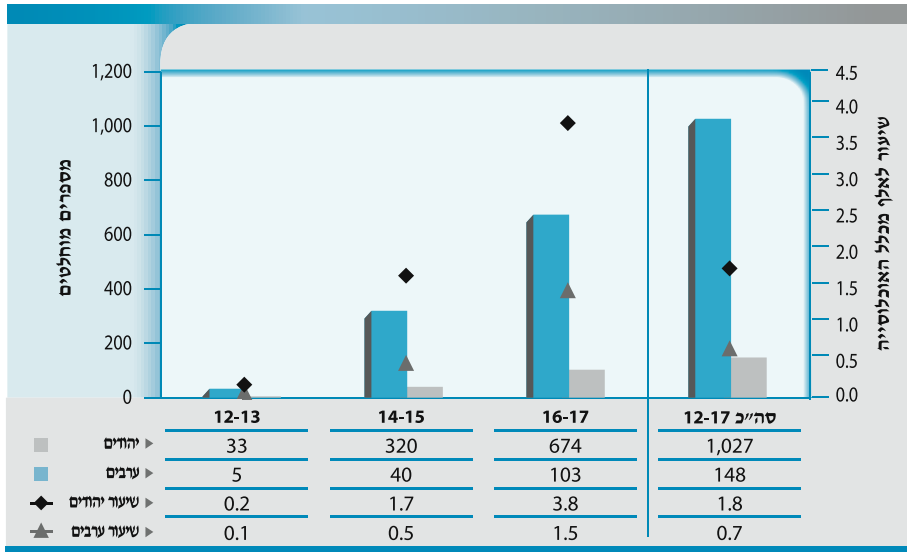


2.1.2 לאום

בגרף 6 מוצגים נתונים על המטופלים ברשות חסות הנוער בשנת 2013 לפי לאום. כפי שרואים, בני נוער מהמגזר הערבי הם מיעוט מהמטופלים ברשות הן במספרם המוחלט והן בשיעורם מכלל בני גילם מהמגזר. שיעור המטופלים היהודים (1.8 לאלף מכלל בני 12-17 באוכלוסייה היהודית) גבוה פי 2.5 מהשיעור המקביל במגזר הערבי (0.7 לאלף מכלל בני 12-17 באוכלוסייה הערבית).

נתונים אלו התקבלו אף על פי שבסקטור היהודי מספר המקומות הזמינים לקליטת מטופלים חדשים במסגרות הרשות מגביל את מספר המטופלים ברשות חסות הנוער, בעוד שכיום בסקטור הערבי גורם זה אינו מגביל את מספר המטופלים.

גרף 6 | המטופלים ברשות חסות הנוער לפי לאום, 2013
(במספרים מוחלטים ובשיעורים מתוקננים* לאלף מכלל האוכלוסייה הרלוונטית)



* השיעורים מתוקננים לפי מבנה הגילים של כלל האוכלוסייה היהודית כדי לנטרל את השפעת ההבדלים במבנה הגילים בקבוצות המוצא השונות.

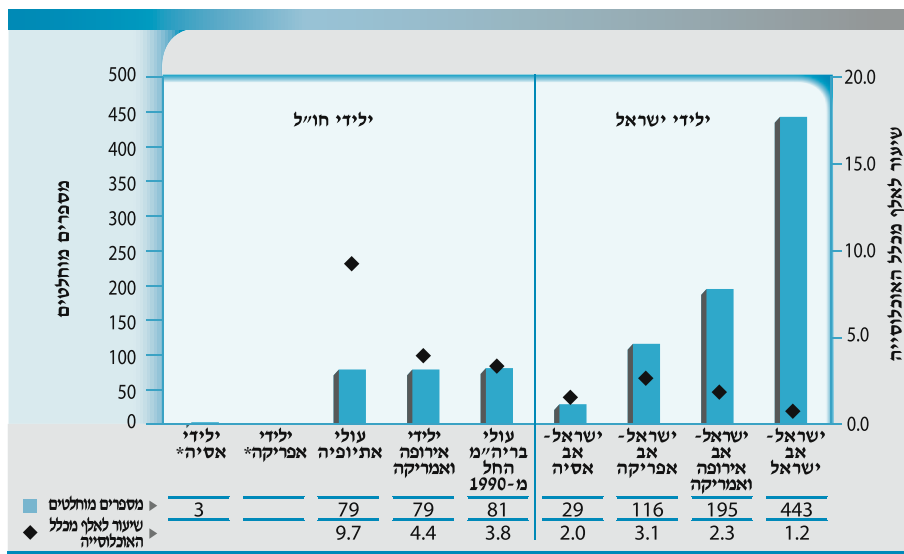
2.1.3 יבשת/ ארץ מוצא

בגרף 7 מוצגים נתונים על המטופלים ברשות חסות הנוער בשנת 2013 לפי יבשת/ארץ המוצא. הגרף כולל שתי קבוצות נתונים: **על ילידי חו"ל ועל ילידי ישראל**.

הנתונים על **ילידי חו"ל** מוצגים לפי יבשת/ארץ המוצא שלהם: אסיה, אפריקה, אירופה ואמריקה, מילידי אפריקה הוצאו העולים שהגיעו מאתיופיה ומילידי אירופה ואמריקה הוצאו העולים שהגיעו מאז 1990 מברית המועצות לשעבר. הנתונים בנוגע לקבוצות העולים מאתיופיה ומברית המועצות לשעבר מוצגים בנפרד.

הנתונים על **ילידי ישראל** מוצגים בשלוש קבוצות לפי יבשת מוצא האב: אסיה, אפריקה, אירופה ואמריקה, וקבוצה נוספת לילידי ישראל אשר גם אביהם יליד ישראל.

גרף 7 | מטופלים (יהודים) ברשות חסות הנוער לפי יבשת/ארץ המוצא (לילידי חו"ל) ויבשת מוצא האב (לילידי ישראל), 2013
(במספרים מוחלטים וביעורים מתוקננים לאלף מכלל קבוצת המוצא באוכלוסייה*)



* אין אפשרות לחשב שיעורים של ילידי אסיה ואפריקה (בלא עולי אתיופיה) כי מספרם קטן מדי.

מהנתונים בגרף 7 עולה כי יש פערים ניכרים בשיעורי המטופלים ברשות לפי מוצאם.

בקבוצת ילידי חו"ל (הדור הראשון בארץ) השיעורים הגבוהים ביותר נמצאו בקרב בני הנוער ילידי אתיופיה: 9.7 לאלף מכלל בני 12-17 שנולדו באתיופיה ועלו לארץ מטופלים ברשות חסות הנוער. מהשוואת הנתונים האלה לנתונים מקבילים משנת 2010⁷ עולה כי מאז הבדיקה הקודמת נרשמה עלייה בשיעור ילידי אתיופיה המטופלים בחסות הנוער: בשנת 2010 שיעורם הסתכם ב-8.6 לאלף. שיעורים גבוהים יחסית נמצאו גם בקרב ילידי אירופה ואמריקה (4.4 לאלף מהאוכלוסייה הרלוונטית).

שיעור העולים ילידי ברית המועצות לשעבר, היה 3.8 לאלף מכלל בני גילם שנולדו בברית המועצות לשעבר ושעלו לארץ. יש לציין כי מאז הבדיקה הקודמת

⁷ סקירת השירותים החברתיים, 2010.

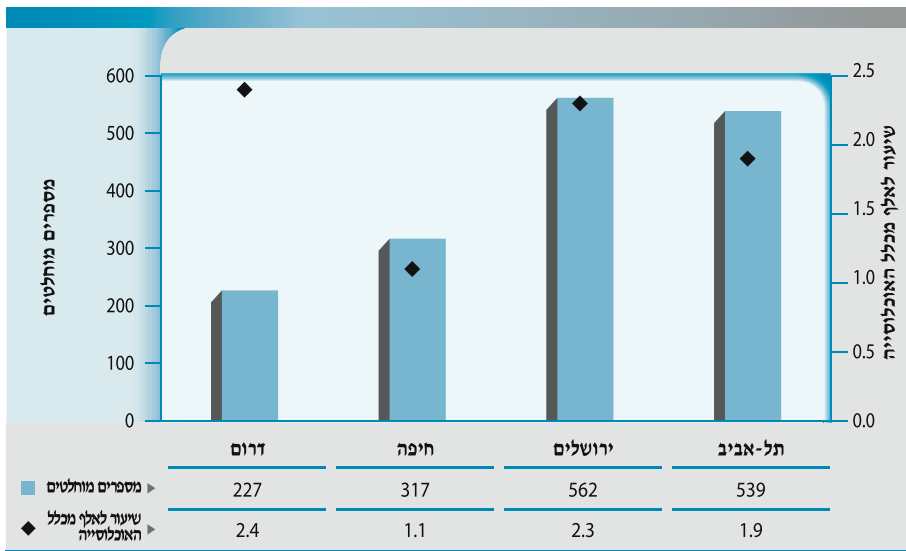
בשנת 2010⁸ נרשמה ירידה ניכרת בשיעור העולים ילידי ברית המועצות לשעבר שנמצאים בטיפול רשות חסות הנוער - בשנת 2010 שיעורם היה 6.0 לאלף.

בקרב ילידי ישראל שאבותיהם עלו לישראל (הדור השני בארץ) נמצא, באופן כללי, כי שיעורי בני הנוער במסגרות חסות הנוער, בכל הקבוצות נמוכים באופן ניכר מהשיעורים בקרב הדור הראשון לעלייה. בקבוצות שנבדקו בולטת קבוצת בני נוער שאבותיהם הגיעו מאפריקה (3.1 לאלף). בקבוצה זו נכללים גם ילדים שאבותיהם הגיעו מאתיופיה, וסביר להניח שלעובדה זו יש השלכות על השיעור, אם כי שיעור זה נמוך בעליל מזה שבקרב הדור הראשון של עולים מאתיופיה. השיעור הנמוך ביותר נמצא בקרב מטופלים ילידי ישראל שגם אבותיהם נולדו בישראל (1.2 לאלף מכלל האוכלוסייה הרלוונטית).

2.1.4 פיזור גאוגרפי

גרף 8 מציג את המספרים של המטופלים ברשות חסות הנוער לפי מחוז ואת השיעורים לאלף מכלל האוכלוסייה המתאימה במחוז. בשני מחוזות נמצאו שיעורים גבוהים יחסית ודומים של המטופלים ברשות חסות הנוער - מחוז באר שבע והדרום ומחוז ירושלים. השיעור הנמוך ביותר נמצא במחוז חיפה.

גרף 8 | המטופלים ברשות חסות הנוער לפי מחוז, 2014 (במספרים מוחלטים ובשיעורים לאלף מהאוכלוסייה המתאימה)

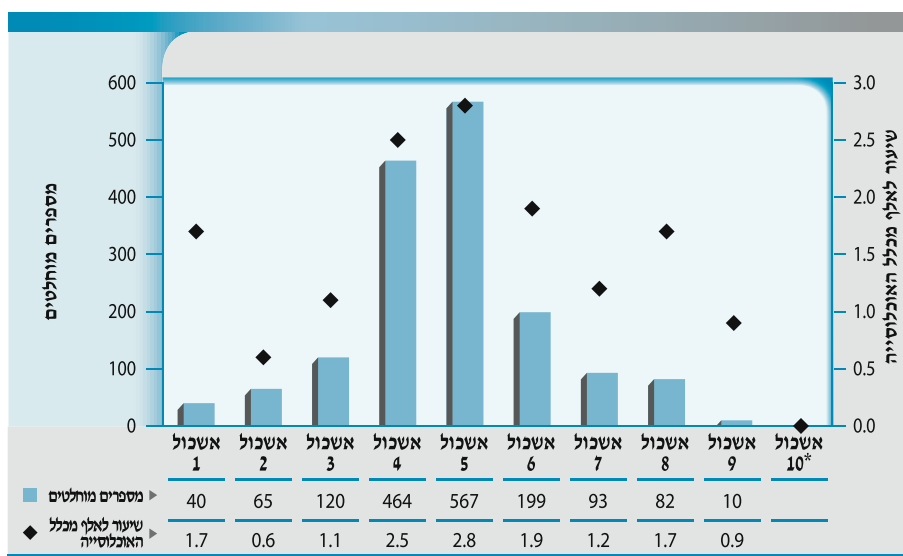


⁸ סקירת השירותים החברתיים, 2010.

2.1.5 מעמד חברתי-כלכלי

גרף 9 מציג את מספרי המטופלים ברשות חסות הנוער לפי אשכול חברתי-כלכלי⁹ ואת השיעורים לאלף מכלל האוכלוסייה המתאימה בכל אשכול. שיעורים גבוהים יחסית של מטופלים (1.9 ומעלה) נמצאו באשכולות הבינוניים (4-6) שיעורים נמוכים במעט (1.7) נמצאו הן באשכול הנמוך ביותר והן באשכול 8.

גרף 9 | המטופלים ברשות חסות הנוער לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2014 (במספרים מוחלטים ובשיעורים לאלף מהאוכלוסייה המתאימה)



* לא ניתן לחשב שיעור לאלף באשכול 10 מכיוון שיש פחות משלושה מטופלים.

2.2 תשומות

2.2.1 כוח אדם

בשנת 2014 עבדו במסגרות ממשלתיות של חסות הנוער 110 עובדי מדינה. נוסף להם, כ-1,000 עובדי עמותות אשר זכו במכרזים להפעלת מסגרות בעבור רשות חסות הנוער.

⁹ ככל שהאשכול החברתי-כלכלי של רשות מסוימת גבוה יותר כך המצב הכלכלי בה טוב יותר.

2.2.2 תקציב רשות חסות הנוער

סך התקציב של רשות חסות הנוער בשנת 2014 הסתכם ב-220,749 אלף ₪. ראה פילוח התקציב בלוח 1.

לוח 1 | פילוח התקציב לפי סעיפים עיקריים, 2014
(באש"ח)

סוג המסגרת	אלפי ש"ח	אחוז מהתקציב
מעונות ציבוריים	134,330	60.85
מעונות ממשלתיים	42,477	19.25
כוח אדם ממשלתי	24,292	11
פיתוח פיזי	19,650	8.9
סה"כ	220,749	100%

2.3 תפוקות - שירותים ופעילויות

רשות חסות הנוער אחראית לטיפול חוץ-ביתי סמכותי הנכפה על מתבגרים המצויים במצבים של עבריינות ועל בני נוער המצויים בקצה הרצף הטיפולי. זאת לאחר שהניסיונות הקודמים לטפל בהם לא הצליחו והם נמצאים במצבי סיכון וסכנה.

מענים שמעניקה החסות לבני נוער ולצעירים

2.3.1 רשת מעונות על רצף של שלושה מרחבים: מרחב המגן (מעונות שבהם יחידות נעולות), מרחב הקידום (מעונות פנימייתיים) ומרחב השילוב (הוסטלים הנשענים על משאבי הקהילה). מבנה זה מאפשר ניווד של החוסים בין המסגרות השונות לפי הצורך (ראו בהמשך, מסגרות של רשות חסות הנוער).

על פי התפיסה החינוכית-טיפולית, המעונות משמשים מסגרות שיקומיות המשלבות תכנים לימודיים, חינוכיים ומקצועיים עם טיפול פרטני וקבוצתי ועבודה עם משפחות החניכים. במעונות מופעלות תכניות טיפול וחינוך ובהן השלמות השכלה, מתן הכשרה מקצועית ופעילות בלתי פורמלית ענפה (ראו בהמשך, תכניות טיפוליות).

2.3.2 קהילות טיפוליות לנוער נפגע סמים ואלכוהול.

2.3.3 אבחון והתערבות קצרת מועד (עד שלושה חודשים) של מתבגרים הנמצאים במצבי משבר וסכנה. מטרת תכנית קצרת מועד זו היא לייצב את

בני הנוער, לערוך את האבחונים הנדרשים, לבחון את חלופות ההשמה החוץ- ביתיות האפשריות ולהכין את המתבגרים לקראת תכנית המשך.

2.3.4 מסגרות המספקות קורת גג - כחלופה לחיים ברחוב.

2.3.5 חלופות מעצר - מסגרות המשמשות חלופת מעצר לבני נוער שהבית או הקהילה אינם יכולים להיות חלופה בעבורם, בהתאם להחלטות בתי המשפט לנוער.

2.3.6 זירות בוגרים לבוגרי מעונות חסרי עורף משפחתי אשר סיימו מהלך טיפולי ושאינן להם בית לשוב אליו. להלן פירוט המסגרות של רשות חסות הנוער ותכניות החינוך והטיפול שנעשות בהן.

(1) מסגרות של רשות חסות הנוער

בלוח 2 מוצגים נתונים על סוגי המסגרות, מספר המסגרות בכל סוג ומספר החוסים ששהו בהן בשנת 2014.

לוח 2 | מסגרות רשות חסות הנוער, 2014

סוג המסגרת	מס' מסגרות	מס' מקומות	מס' בני נוער במהלך שנה
פנימיות עם מרחב מגן	5	120	262
מעונות פנימייתיים	14	398	727
מעונות להתערבות במשבר ואבחון (מהם אחד בתנאי נעילה)	2	84	243
קהילה טיפולית (לנוער מכור)	2	104	118
הוסטלים	27	348	513
בתים למחוסרי קורת גג שהות מעל 3 ימים	7	122	1,258
חלופות מעצר	3	56	101
מערך של דירות בוגרים	6 דירות	24	27
סה"כ*	61	1,256	*2,992

* המספר קטן מסכום בני הנוער שקיבלו טיפול בכל סוג מסגרת נפרד מכיוון שבמהלך שנה יכול נער להיות מטופל ביותר מסוג אחד של מסגרות הטיפול של רשות חסות הנוער.

חמישים ושתיים מסגרות מופעלות בידי גורמים ציבוריים, שמונה בידי גורמים ממשלתיים ומסגרת אחת בידי גורם פרטי. המסגרות ברובן נחלקות ביניהן על פי מגדר (נערים, נערות) ועל פי מגזר (יהודים, ערבים). כמה מהמסגרות מיועדות לשני המינים ולשני המגזרים.

(2) תכניות חינוך וטיפול

בשנת 2014 נערכו ברשות חסות הנוער התכניות העיקריות שלהלן:

- "מחסות לעצמאות" - תמיכה וליווי של בוגרי מעונות, כ-200 מסיימים לוו בשנת 2014;
- עשר קבוצות טיפול בעברייני מין שבהן השתתפו כ-50 קטינים ובני נוער;
- שלושים ואחד מסעות הישרדות ברחבי הארץ שבהם השתתפו כ-420 בני נוער;
- מחנה קיץ בן חמישה ימים ל-400 בני נוער שנערך באכזיב ושכלל פעילויות אתגריות ופעילויות הפגה מגוונות, ביום ובלילה;
- יום כיף בלונה פארק ופסטי-נוער (תחרות הזמר לחניכי המעונות) שבהם השתתפו כ-800 חניכים;
- חמש קומונות לבני שירות מתנועת הצופים; קומונה אחת לבני שירות של תנועת בני המושבים וקומונה נוספת של התק"מ;
- "אחרי" - תכניות הכנה לצה"ל לכ-130 נערים ונערות ב-11 מעונות.