



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא
השמות במוסדות רווחה

מרץ 2013

תוכן העניינים

3	1. מבוא.....
5	2. מטרות הביקורת.....
6	3. היקף וגבולות הביקורת.....
7	4. מבנה וארגון המחלקה.....
15	5. מערכות מידע המשמשות את המחלקה.....
17	6. עדכון נתונים במערכת נ.מ.ר.....
22	7. אי השתייכות מושמים לעירייה.....
24	8. מושמים בשני מוסדות במקביל.....
26	9. ניהול רשומות בתיקי מטופלים.....
29	10. איתור, אבחון מפגרים וסיוע במיצוי זכויותיהם.....
31	11. פיקוח ובקרה-חוסים במוסדות.....
36	12. השתתפות עצמית של מטופלים.....

1. מבוא

חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן: "חוק הסעד") מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביהן הנזקקים בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות. עפ"י חוק זה "נזקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות".

על יישומו של החוק בעיריית הרצליה אחראית המחלקה לשירותים חברתיים. בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, קשישים, אנשים בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, אנשים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים ובני משפחותיהם, מכורים ונגמלים ובני משפחותיהם, ודרי רחוב. למועד הביקורת רשומים 7,919 תושבים המקבלים שירות ממחלקת הרווחה. בשנת 2011 מספר המטופלים שהושמו במסגרות שונות - הסתכם ב 1,125 מטופלים.

להלן פרטים אודות מספר המושמים על ידי הרשות לחודש דצמבר 2011.

קוד מערכת	תיאור שירות	מספר מושמים	אחוז
1	ילדים ונוער	423	41%
2	שיקום	292	28%
3	זקנים	87	8%
7	נכים	198	19%
14	אוטיסטים	39	3%
סה"כ		<u>1025</u>	<u>100%</u>

את פעילות מחלקת השירותים החברתיים מסדירים חוק הסעד, חוקים שונים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ולתמיכה, ותקנות כגון תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו - 1986 (להלן: "תקנות טיפול בנזקקים"), תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזקק-מפגר במעון) תשס"א - 2001 (להלן: "תקנות החזקת נזקק-מפגר") ותקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל-1970.

כמו כן מודרכת פעילות זו על ידי הוראות תקנון עבודה סוציאלית (להלן: "תע"ס"), השואבות את תוקפן החוקי מסעיף 4(א)(1) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 הקובע כי "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים יהיה בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד". התע"ס נחלק לפרקי משנה לפי תחומי טיפול כגון: פרט ומשפחה, טיפול בזקנים, טיפול בנכים, טיפול בעיוורים וכד'.

המחלקה לשירותים חברתיים מופקדת על השמה של מטופלים במסגרות ובמוסדות טיפוליים שונים, כגון החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, החזקת קשישים במחלקות סיעודיות בבתי אבות, החזקת מפגרים במעונות, החזקת נכים במוסדות, סידור ילדים נזקקים במועדוניות, מעונות יום ומשפחתונים וכד'. לצורך ההשמה יש צורך במילוי טפסי הועדה המאושרים על ידי גורמים במחלקה העירונית ובמשרד הרווחה (להלן: "טפסי הועדה").

משרד הרווחה משתתף בהוצאות ההשמה של המטופלים במסגרות. התשלומים מבוצעים ישירות ממשרד הרווחה למוסד הזכאי לתשלום (נותן השירות), ובהתאמה מחייב את העירייה בגין חלק מתשלומים אלה. על העירייה לבדוק את נכונות הדיווחים, לרבות מבחינת כמות הנתמכים וסיווגם.

המחלקה לשירותים חברתיים גובה דמי השתתפות עצמית מהמטופלים או מבני משפחותיהם, במקרים בהם נקבע תשלום השתתפות עצמית בהוראת התע"ס.

להלן נתוני ביצוע התקציב לשנת 2011 בנושאים העיקריים הקשורים להשמות מטופלים במוסדות:
הנתונים באלפי ש"ח.

אחוז השתתפות לפי התע"ס	אחוז השתתפות משרד הרווחה לאחר ניכוי השתתפות עצמית	הוצאות בניכוי הכנסות	נושא
75%	74%	1,051	אחזקת ילדים בפנימיות
75%	80%	400	אחזקת זקנים במוסדות
75%	75%	4,505	אחזקת מפגרים במוסדות
100%	96%	127	מסגרות לאוטיסטים
75%	70%	488	מע"שים
75%	75%	1,658	אחזקת נכים במוסדות

2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו בין השאר תהליכי העבודה הקשורים בהשמת המטופלים במוסדות, תוך מתן דגש לנושאים כדלהלן:

- מבנה המחלקה והתאמתה להוראות התע"ס.
- מערכות המידע השונות המשמשות את המחלקה.
- טיוב הנתונים במערכות הממוחשבות ובתיקי המטופלים.
- בחינת מנגנוני הבקרה והפיקוד על ההשמות במוסדות השונים.
- פיקוח ובקרה על החוסים במוסדות.
- המלצות על צעדים הנגזרים מממצאי הביקורת.
-

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת התבססה על נתוני המערכות הממוחשבות של תיקי מטופלים. הביקורת כללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת נהלים דוחות פנימיים ותכתובות.
- סקירת הוראות החוק התקנות והוראות התע"ס.
- שיחות ובירורים עם מנהלים ועובדים במחלקה.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדווח.
- ביצוע מדגמים ובדיקות מבססות.
- ביקורת עיבוד נתונים הכוללת ביצוע מדגמים ממוחשבים, ביצוע ניתוחים סטטיסטיים וניתוח חריגים.

תגובת מנהל מחלקת רווחה שולבה בגוף הדוח.

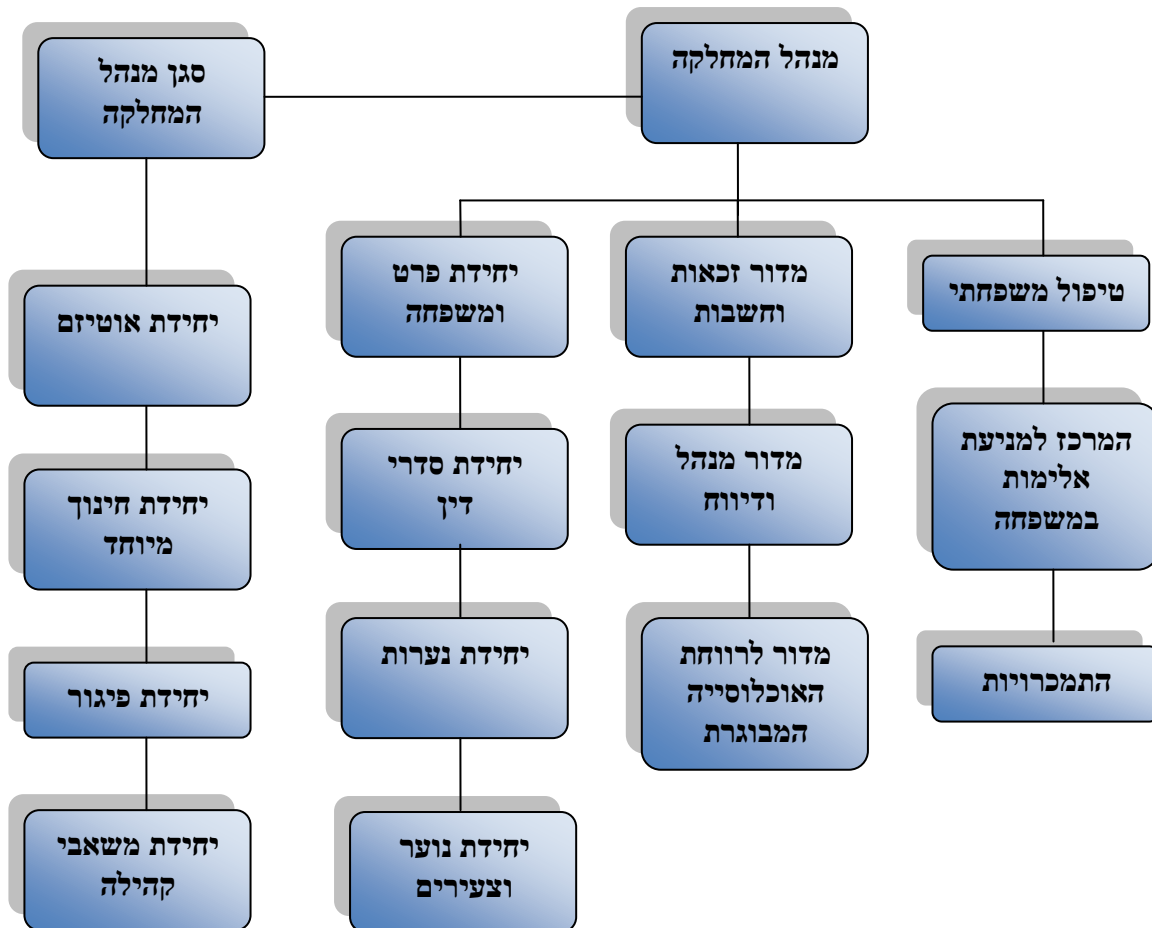
הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי, אם קיים.

4. מבנה וארגון המחלקה

4.1 רקע

המחלקה לשירותים חברתיים בנויה מהנהלה, מדור זכאות וחשבות, מדור מנהל ודיווח, מדור לרווחת האוכלוסייה המבוגרת. כמו כן פועלות במחלקה יחידות שונות: יחידת פרט ומשפחה, סדרי דין, יחידת נערות ועוד. לדברי מנהל המחלקה, מועסקים במחלקה כ 45 תקנים מאוישים. כמו כן מועסקים מספר סטודנטים המסייעים בעבודת המחלקה.

להלן תאור מבנה מחלקת הרווחה:



- מדור זכאות וחשבות כולל מנהלת וכן שלוש עובדות זכאות, האחראיות בין היתר על חישובי הזכאות של הנזקקים. מנהלת המדור אחראית על ההתחשבות עם משרד הרווחה.

- המדור לרווחת האוכלוסייה המבוגרת כולל כ-8 עובדים סוציאליים, שאינם משתייכים לצוות עבודה כדלהלן: מנהלת המדור, עובדים סוציאליים העוסקים בחוק הסיעוד, עובדת האחראית על בית הגמלאי ועובדים סוציאליים נוספים. כמו כן מועסקת במדור עובדת זכאות, האחראית לחישוב הזכאות של המטופלים, הסברת כללי הזכאות, ביצוע מעקב אחר ביצוע התקציב וכו'.
- יחידת פרט ומשפחה – היחידה כוללת שלושה צוותים שכונתיים, שבכל אחד מהם כ – 10 עובדים סוציאליים, וכן שתי עובדות זכאות.
כמו כן קיימות יחידות נושאיות שונות, שבראש כל אחת מהן "רכז נושא":
- יחידת סדרי דין – כוללת עובדת רכזת נושא וכ-8 פקידות סעד העוסקות במשמורת ומזונות.
- יחידת נערות – המסייעת לנערות במצוקה כוללת רכזת נושא וכ-4 עובדות סוציאליות.
- יחידת פיגור ויחידת חינוך מיוחד – קיימות עובדות רכזות נושא הכפופות לסגנית המנהל.
- יחידה חוץ צוותית - העוסקת במשאבי קהילה: רכזת ושתי עובדות שעוסקות ב"עבודה קהילתית", וכן רכזת ועובדת המועסקות בלשכת מתנדבים.
- שט"י (שרות טיפולי ייחודי) - שירות מקצועי המופקד על אוכלוסיה בעלת בעיות מורכבות וחרירות במיוחד. השט"י בעיר כולל את היחידה לטיפול משפחתי, שבו עובדת אחת ועובדים חיצוניים, וכן את המרכז למניעת אלימות במשפחה, שבו רכזת, עובדת עירייה ועובדי עמותה הצפויים להפוך לעובדי עירייה.

4.2 אי התאמה בין מבנה המחלקה להוראות התע"ס

תע"ס 1.20 בנושא "עקרונות פעולה ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים" שפורסם בשנת 1992, קובע את המבנה המוסכם למחלקה לשירותים חברתיים. לפי דברי ההסבר בתע"ס, "מבנה ארגוני מוסכם מראש, על פי התע"ס, חיוני על מנת לחסוך משאבים (זמן, כוח אדם, תקציב) העלולים להיות מושקעים במציאת מסגרת מוסכמת, לצורך מתן שירות המבוסס על ערכים מוסכמים, ולצורך אצילת סמכויות ראויה". התע"ס קובע בסעיף 3(ב) כי: "יש להתאים את המבנה הארגוני של המחלקה לאמור בהוראה זו".

ממצאים

מבנה המחלקה לשירותים חברתיים בעיר אינו עונה על דרישות המבנה המוגדר בהוראות התע"ס האמור. נדגיש כי סעיף 4 (א) (1) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד – 1963 קובע כי "מתן טיפול סוציאלי לנוקמים יהיה בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד" ומכאן

שכוחן המחייב של הוראות התע"ס נובע מהוראות התקנות ובכלל זה ההוראות הקשורות למבנה הארגוני של מחלקת הרווחה.

המשמעות של אי יישום הוראות התע"ס בנושא מבנה וארגון אינה רק מקצועית אלא גם כלכלית, שכן על איוש תקנים ודרגות שאינם מותרים בתע"ס, לא מתקבל החזר כספי ממשרד הרווחה.

1. חריגות מהוראות התע"ס שהן בעלות משמעות מקצועית

א. למעט בערים הגדולות, התע"ס קובע כי מבנה המחלקה צריך להיות של צוותים שכונתיים, ובנוסף להם שט"י (שירות טיפולי ייחודי) ומדור לזקן. על פי התע"ס, למבנה הצוותי יתרונות מקצועיים כגון טיפול בפרט המשולב בטיפול במשפחה. בניגוד להוראות התע"ס במחלקת הרווחה בעירייה קיימים עובדים סוציאליים שאינם משויכים לצוותים שכונתיים: לדוגמא העובדות ביחידת הנערות במצוקה, עובדות יחידת סדרי דין ועובדות משאבי קהילה.

ב. בעמ' 18 לתע"ס נאמר כי: "שט"י מאושר כאשר... העובדים בשט"י – פרט למומחה אחד – מועסקים חלקית בשט"י וחלקית בצוות השכונתי במשך תקופה של מספר חודשים ושבים לעבודה מלאה בצוות השכונתי. ע"י כך מאפשרים למספר רב יותר של עובדים להכיר את הנושא, לרכוש ידע ולהמשיך לעבוד בטיפול ישיר בסוגי אוכלוסיה שונים, היתרונות במבנה עבודה זה הינם:

- הידע מועבר לצוותים השכונתיים.
- מאפשר טיפול טוב יותר ברמת הצוות ובמשך הזמן אפשר להעניק את הטיפול הייחודי בצוות השכונתי מבלי להעביר לשט"י.
- מגוון את עבודת העובדים הסוציאליים.
- מונע מעמד מיוחד של עובדים מסוימים במחלקה, בעלי "צווארון לבן".

בפועל, עובדי השט"י במחלקה אינם עובדי הצוותים, אלא עובדים חיצוניים שחלקם צפויים בקרוב להפוך לעובדי עירייה. בשל אופן העסקה זה נמנעים כל היתרונות שנמנו בתע"ס להעסקת עובדי הצוותים השכונתיים בשט"י.

ג. על פי התע"ס, מרכזי נושאים ניתן למנות אך ורק לנושאים כדלהלן: עבודה קהילתית, נושאי סמך מקצועיים, ועדות החלטה, משפחות אומנה, שיקום, פיגור, שיקום האסיר, משפחות במשבר וסיכון גבוה, קליטת עלייה, מניעת אלימות במשפחה. מבחינת מבנה המחלקה עולה כי מרבית מרכזי הנושא מרכזים תחומים אחרים מהנושאים המוגדרים בתע"ס.

2. חריגות מהוראות התע"ס שהינם בעלות משמעות כלכלית:

- א. בתע"ס 1.20, סעיף 2.46(ד)(3) נקבע כי: "בכל מקרה ניתן למנות במחלקה לשירותים חברתיים לא יותר מאשר 5 עובדים (בחלקיות משרה או במשרה מלאה) בתפקיד של מרכז נושא". התע"ס מונה את הנושאים בגינם ניתן למנות רכזי נושא. ממצאנו מעלים כי במחלקה לשירותים חברתיים מועסקות 14 רכזות נושא בנושאים כדלקמן: נשים, חוק סיעוד, חירום, היחידה להגנה על הזקן, עבודה קהילתית וסמים, נערות צעירות, מתנדבים, מניעה וטיפול באלימות במשפחה, משפחתונים, טיפול במפגרים, סדרי דין, ועדות החלטה, טיפול זוגי ומשפחתי, נוער במצוקה. לדברי המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש "תפקיד מרכז הנושא הוא אחד מתוך מגוון תפקידים בתחום העבודה הסוציאלית. המשמעות הכספית לעו"ס המועסקת בתפקיד זה הינו מתח דרגות על פיו נקבע השכר". מכאן כי 14 עובדות סוציאליות מתפקדות ומתוגמלות בתפקיד רכזות נושא, במקום 5 רכזות כנדרש לפי התע"ס. בהקשר זה נציין כי משרד הרווחה אינו מעניק החזרים בגין הענקת דרגות בכירות שאינן מוכרות בתע"ס.
- ב. על פי סעיף 3(ג) לתע"ס, לא יופעלו מדורים במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים בתחומי הטיפול הסוציאלי ובתחומי המינהל (פרט למדור לזקן). למרות זאת, יש במחלקה, פרט למדור לזקן, שני מדורים נוספים: מדור זכאות וחשבות, ומדור מינהל ודיווח. לדברי מנהל המחלקה, מדובר במבנה פנים-עירוני, ומבחינת משרד הרווחה ראשי המדורים מכונים "מנהלן" ו"תקציבאי". לדברי המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש, "המשמעות הכספית לבעלי תפקיד מנהל מדור דומה בעיקרה לבעלי תפקיד מרכזות נושא, דהיינו מתח דרגות על פיו נקבעת רמת השכר". משמע במחלקה מועסקים יותר עובדים בדרגות בכירות מהמספר הנדרש על פי התע"ס. גם במקרה זה משרד הרווחה אינו מעניק החזרים בגין דרגות בכירות של מנהלי מדור שאינם מוכרים בתע"ס.
- ג. על פי תע"ס סעיף 2.4 בנושא "תיאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים נקבע כי "ניתן למנות סגן מנהל... במחלקה אשר נתמלאו בה התנאים הבאים:... מספר המשרות המלאות בצוותים השכונתיים, הוא לפחות 24...". למרות שמספר המשרות בצוותים השכונתיים הינו כ 10 בלבד (ביחידת פרט ומשפחה), מונתה במחלקה סגנית מנהל. לביקורת נמסר כי משרה זו אושרה ע"י משרד הרווחה ומתקבל תגמול בגינה.

המלצות

- על המחלקה לשירותים חברתיים, בשיתוף עם אגף משאבי אנוש ואגף המינהל הכספי, לבדוק את השלכותיהן המקצועיות והכספיות של החריגות מהוראות התע"ס, ולשקול התאמת מבנה המחלקה לתע"ס, ככל הניתן.

תגובת המבוקר

- הוראות התע"ס – הוראות התע"ס מציגות את המינימום הנדרש. רשות מקומית המעוניינת לשפר את השירות לתושב באמצעות תוספת תקינה או משאבים, מותר מן הסתם שתעשה זאת. בהוראות תע"ס יש משום הוראות כלליות, אלא אם מדובר בהוראות חוק. מבנה המחלקה איננה בגדר חוק. יתרה מכך, מעצם ההתנהלות השוטפת ויחסי הגומלין שיש עם בעלי התפקידים במשרד, יש משום סתירות משמעותיות וחריגות מהוראות התע"ס. דוגמאות לכך יובאו בהמשך.
- צוותים שכונתיים – בהרצליה מזה שש שנים וחצי נהוגה שיטה אל-אזורית פונקציונלית. מבנה זה תואם את צרכי העבודה באופן כללי (שיקולים מקצועיים), צרכי העיר (מאפיינים דמוגרפיים) והוראות מדיניות שנתקבלו מעת לעת (קיצוצים תקציביים). אין כל משמעות תקציבית, הן בתקנים והן בתקציבי פעולה בכך שצוותי המשפחה הינם אל אזוריים. לשיטתנו העיר מחולקת רנדומלית ולא גיאוגרפית. לשיטה זו מספר יתרונות: אין מעבר של משפחה מער"ס לער"ס עם הניידות (השכיחה) משכונה לשכונה. אין רוויה של "מקרי קצה", האופיינים לשכונת המצוקה אצל ער"ס מסוימת. יצירת התפתחות מקצועית רחבה אצל ער"סים החווים משפחות בעלות מאפיינים שונים. הוראות התע"ס הבאה כדי להמחיש את יתרונות השיטה הגאוגרפית באשר למעמד העובדים איננה מתאימה כלל במבנה בהרצליה. בהרצליה השט"י מבוסס על מנהלת בתקן עירוני (שבקרוב תצומצם לחצי משרה) ועובדים מקצועיים על בסיס הגשת חשבונית (פרילנסרים) ופעלת כמשך כספים סגור.
- מרכזי נושא – במשך השנים מונו מרכזי נושא בהתאם לצרכי המחלקה ועל פי הוראות התע"ס. מפעם לפעם מונו בעלי תפקידים למרכזים אשר אושרו על ידי האגף למשאבי אנוש, גם מחוץ להוראות התע"ס ואכן, ללא תגמול עבורם בפלט כח אדם משרד הרווחה. מאז כניסתי לתפקיד, בעצה אחת עם מנהל האגף למשאבי אנוש, לא מונה אף ער"ס כמרכז נושא מחוץ להוראות התע"ס, ללא קבלת תגמול עבור מינוי זה. יתרה מכך, באופן שיטתי בתקופה זו, צומצמו ארבעה מרכזים שכאלה כאשר בפועל המחלקה מקבלת החזרים עבור כל אחד ממרכזים אלו אשר נושאים היום במספר תפקידי ריכוז ומתוגמלים פעם אחת בלבד.
- חריגות מהוראות התע"ס בעלי משמעות כספית – המצב כיום הינו תוצר של צרכי המחלקה ואישורם שניתנו מעת לעת למינוי מרכזים וקידומם בשכר בהתאם. אם העירייה תחפוץ והאגף למשאבי אנוש ימצא את הדרך, לחזור בו ממינויים אלה ובהתאמה פגיעה בשכר לעובדים שהתקבלו טרם שנת 1999, אשתף פעולה בכל מהלך שכזה.

4.3 גיוס עובדים ואיוש תקנים במחלקה

ממצאים

1. עפ"י בדיקה שנערכה באגף משאבי אנוש, קיים במחלקה חוסר של 2.3 תקנים במוצע שנתי. לדברי המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש, המחסור באיוש התקנים נובע מהתפטרות של עו"ס מהמחלקה מסיבות שונות, וכן מיציאתן לחל"ד. הן לדברי המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש והן לדברי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, תהליך פרסום המכרזים לאיוש כוח אדם במחלקת רווחה הוא ארוך מהמקובל. לדברי המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש, התהליך מתארך משום שהוא "נעשה רק לאחר בחינה מדוקדקת של מצבת העו"ס במחלקה תוך ראייה עתידית של עו"ס שאמורות לשוב לעבודה לאחר חל"ד ולכן לעתים נדמה שפרסום המכרז מתעכב". לדברי מנהל המחלקה, התארכות תהליך המכרז פוגע בעבודה השוטפת, בשל העדר טיפול באוכלוסיה הנוזקת ובעיקר בשל העדר חפיפה של העובד החדש על ידי קודמו בתפקיד.

להלן מספר דוגמאות למקרים בהן לא אויש תפקיד תקופה ארוכה:

- אחת משתי העובדות בתחום פיגור פרשה בתאריך 1.3.12, מחליפתה נכנסה לעבודה בתאריך 8.7.12. במשך כ-4 חודשים לא הייתה מחליפה לעובדת בתחום הפיגור. לדברי המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש, מדובר בעובדת שיצאה לחל"ת – "למיטב זכרוני העיכוב בפרסום המכרז לקליטת מ"מ...נובע מהמחלוקת שהייתה עם מנהל מחלקת רווחה הן בצורך המיידית למ"מ (ניתן היה לעכב את יציאתה לחל"ת) והן על תנאי השכר של מחליפתה".

2. למחלקה אושרו 2.5 תקנים נוספים. לדברי מנהל המחלקה, תקנים אלה אושרו בתאריך 15/3/12. על אף שחלפה כמעט שנה מאז האישור, נקלטה בינתיים רק עובדת אחת, ול-2 תפקידים נוספים פורסמו מכרזים. כאמור העיכוב הממושך באיוש התקנים עלול לפגוע בטיפול באוכלוסיות נזקקות.

המלצת הביקורת

- לפעול לזירוז קליטת העובדים באופן שיצמצם את הפגיעה באוכלוסיות החלשות הנוזקות לשירות המחלקה.

תגובת המבוקר

אכן קיימת תת תקינה מצטברת אשר משמעותה פגיעה במתן השרות. בכל המקרים, כולל המקרה הפרטי של עו"ס לתחום הפיגור, השהות באיזו המ"מ נובע מהזהירות בבחינת "תקן מול מצבה" ובזמן הדרוש לניסוח, פרסום ועריכת ועדת קבלה על ידי משאבי אנוש.

יש דוגמאות נוספות רבות כגון "מכרז לעו"ס קהילתית, ועו"ס לטיפול בזקן למשרות שלא אוישו במשך מספר חודשים.

4.4 הדרכת סטודנטים לעבודה סוציאלית

למועד הביקורת מועסקים במחלקת הרווחה כ 19 סטודנטים בהדרכת 11 מדריכים. שכר המדריכים שהינם עובדי המחלקה מועבר על ידי האוניברסיטה ישירות לעובדים המדריכים ללא מעורבות העירייה.

ממצאים

1. עובדי עירייה המועסקים ב 100% משרה אמורים לקבל היתר לעבודה פרטית. ממצאנו מעלים כי 4 עובדי עירייה המועסקים ב 100% משרה משמשים כמדריכים ומקבלים שכר נוסף מהאוניברסיטאות. עובדים אלו לא קבלו היתר לעבודה פרטית כנדרש.

2. על פי סעיף 4 לתע"ס 2.6 בנושא "קליטת סטודנטים לעבודה סוציאלית במחלקות לשירותים חברתיים והפעלתם": נקבע כי "מדריך/ ראש צוות או עו"ס המדריך סטודנטים הוא האחראי הישיר לעבודתם. הוא חותם על מסמכים ועל מכתבים היוצאים בשם המחלקה תוך ציון שמו של הסטודנט אשר הכין את המסמך או את המכתב".

בבדיקת מדגם של 18 תיקים נמצא תיק אחד שטופל בחלקו על ידי סטודנטים. בתיק זה נמצאו מספר מסמכים ומכתבים שנכתבו על ידי סטודנטים ללא חתימה של מדריך, וללא תיעוד של פיקוח המדריך על עבודת הסטודנטים וזאת בניגוד לאמור בתע"ס.

להלן מספר דוגמאות:

ליקוי	תאריך	סוג טופס
חתימה של סטודנטית לעו"ס בלבד, ללא חתימת מדריך.	8.12.11	"פנייה לשירותי הרווחה", הכולל הצהרה של נציג המחלקה, כי המטופל חתם על ההצהרה לאחר שהוסבר לו משמעותה.

חתימה של סטודנטית לעו"ס בלבד, ללא חתימת מדריך.	יוני 2012 יוני 2010 18.6.09	דוחות מסכמים
חתימה של סטודנטית לעו"ס בלבד, ללא חתימת מדריך.	21.3.10	פנייה לקבלת דמי ליווי המיועדת לרכות תוכניות מיוחדות מהשירות לעיוור
חתימה של סטודנטית לעו"ס בלבד, ללא חתימת מדריך.	24.11.11, 1.12.11 8.12.11	גיליון טיפול

המלצות

- לקבוע בנוהל כי המחלקה לשירותים חברתיים תדווח לאגף למשאבי אנוש על כל עובד עירייה העוסק בהדרכת סטודנטים. אגף משאבי אנוש יבחן לגבי על עובד האם קיים צורך באישור לעבודה נוספת ויפעל לקבלת האישור האמור.
- להקפיד על הוראת התע"ס המחייבת את המדריכים לחתום על כל מסמך שנכתב ע"י הסטודנטים תוך ציון שם עורך המסמך כנדרש.

תגובת המבוקר

בתאום עם מנהל האגף למשאבי אנוש העובדים הרלוונטיים חתמו על בקשה להיתר לעבודה נוספת והמשך הטיפול כעת הוא באגף למשאבי אנוש.
המחלקה תיישם מיידית את ההמלצה להקפיד על הוראות התע"ס בנושא קליטת סטודנטים והפעלתם.

5. מערכות מידע המשמשות את המחלקה

את המחלקה משרתות בעיקר ארבע מערכות מידע:

- תוכנת נ.מ.ר - שפותחה על ידי החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בתיאום עם משרד הרווחה: התוכנה כוללת את נתוני היסוד אודות המטופלים במחלקה, נתונים כגון: ראש משפחה, כתובת, טלפון, סוג ביטוח רפואי, השכלה, מספר צוות, מספר עובד סוציאלי, תאריך פניה ראשונה, מהות נזקקות, אינטנסיביות טיפול וכו'.
- מערכת מס"ר - מערכת התשלומים המרכזית של משרד הרווחה. המערכת מאפשרת לצפות באופן מקוון בנתוני התשלומים של משרד הרווחה למסגרות בהן מטופלים לקוחות המחלקה, וזאת בהתאם לנתונים המדווחים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים אל משרד הרווחה. לכל משתמש במערכת מונפק "כרטיס חכם" המאפשר להזדהות במערכת המחשוב.
- מערכת ממ"ד - מכילה את פרטי מרשם האוכלוסין במשרד הפנים עבור תושבי העיר בהווה ובעבר.
- מערכת אוטומציה – משמשת לביצוע תשלומי השתתפות עצמית של מטופלים.

ממצאים

1. בין מערכת מס"ר, נ.מ.ר וממ"ד אין ממשקים אוטומטיים. באופן שאינו מאפשר זרימת מידע בין המערכות, והפקת דוחות בקרה לאיתור נתונים חריגים, המופיעים במערכת אחת ולא באחרת.
2. מערכת ה.נ.מ.ר, בה משתמשת העירייה כוללת את נתוני היסוד אודות המטופלים במחלקה, אולם אין בה אפשרות להזין נתונים אודות השמות במוסדות, כגון מועד ההשמה, שם המוסד וכו'. ומכאן שלא ניתן להשתמש בדוחות בקרה ממערכת זו היכולים להצביע על השמות שתוקפן עומד לפוג או על חיובים שגויים בגין תושבים שאינם בטיפול המחלקה. מומלץ לפנות לחברה לאוטומציה לצורך יישום אפשרות להזנה במערכת של נתוני השמות במוסדות.
3. מערכת ה.נ.מ.ר אינה מאפשרת קליטת תשלומי השתתפות עצמית של מטופלים. תשלומים אלה מבוצעים באמצעות מערכת אוטומציה. בהיעדר ממשק בין מערכת נ.מ.ר למערכת אוטומציה לא ניתן להפיק דוחות בקרה פנימיים-מחלקתיים לאיתור לקוחות שלא שילמו, או שילמו ביתר או בחסר וכד'. לביקורת נמסר כי מודול זה של גביית תשלומי השתתפות עצמית קיים במערכת אולם עדיין לא הופעל.

המלצות

- לפעול להקמת ממשקים אוטומטיים בין המערכות באופן שיאפשר שיתוף מידע בין המערכות השונות ואיתור חריגים.
- לבחון אפשרות הזנת נתוני ההשמות במערכת הנמר באופן שיאפשר ריכוז מכלול הנתונים במערכת זו.
- להפעיל את מודול גביית תשלומי ההשתתפות העצמית באמצעות מערכת הנמר ובכך לייעל את תהליכי העבודה ולאפשר בקרה טובה יותר על תשלומים אלו.

תגובת המבוקר

מנהל מחלקת הרווחה וצוותו מודעים למגבלות במערכת הממוחשבת.
מחלקות בסדר גודל כשלנו מתוכננת ברכז מחשוב שיכול לקדם את הטיפול במגבלות אלו.
במגבלות הזמן והתקציב אנו מקדמים עד כמה שניתן את עבודת המחלקה באמצעים טכנולוגיים.
נקבעה פגישה עם חברת האוטומציה לקידום שלושה נושאים מיחשוביים: תיק טיפול ממוחשב, שיגור ישיר של המת"ס וממשק חוק סיעוד.

6. עדכון נתונים במערכת נ.מ.ר.

מערכת הנמר כוללת את כל הנתונים הרלוונטיים של המטופלים במחלקת הרווחה. מערכת זו היא למעשה כלי העבודה העיקרי של עובדי המחלקה.

במערכת זו קיימים הנתונים האישיים של המטופלים ובה מתועדים דרכי הטיפול שננקטו בעבור כל מטופל.

6.1 עדכון תיקים שנתי – מערכת הנמר

סעיף 1.5 לתע"ס 1.21, בנושא "מיון תיקי לקוחות ממוחשב במחלקה לשירותים חברתיים", קובע כי יש לבצע עדכון תיקים לפחות פעם בשנה בחודש דצמבר של כל שנה. חשיבות הליך זה הינה בבחינת כל תיק ועדכנו לפחות פעם בשנה וכתוצאה מכך ליצור מאגר מידע נכון ועדכני.

ממצאים

1. למרות החובה לעדכן את נתוני מערכת הנ.מ.ר מדי שנה, לרבע מהמטופלים במערכת הנ.מ.ר, 2,167 מטופלים מתוך 7,919, תאריך העדכון האחרון היה למעלה משנה וחצי לפני מועד הבדיקה (תאריך עדכון קודם לינואר 2011). לכ - 730 מטופלים (8% מהמטופלים במערכת נ.מ.ר) לא עודכן מועד ב"שדה עדכון" למעלה מעשור (תאריך עדכון אחרון עד יוני 2002).

2. הביקורת הצליבה בין נתוני הנפטרים במערכת מרשם התושבים העירונית (ממ"ד) לבין נתוני המטופלים במערכת נ.מ.ר. ממצאנו העלו 552 נפטרים במערכת נ.מ.ר בעלי סטאטוס פעיל. למותר לציין את חשיבות עדכון סטאטוס המטופלים במערכת כחלק מהליך שוטף של טיוב נתונים.

המלצות

- להקפיד על מיון ועדכון הנתונים בתיקי המטופלים לפחות אחת לשנה כנדרש מהוראות התע"ס.
- לסקור את רשומות מערכת הנ.מ.ר בהשוואה לדוח הנפטרים ולעדכן את סטאטוס המטופלים בהתאם.

6.2 הזנת תאריך עדכון אחרון במערכת

מבדיקת תאריכי מסמכים ב-5 מתיקי המדגם מול מועדי התאריכים שהוזנו בשדה "עדכון" במערכת הנ.מ.ר עולה, כי התאריך שהוזן במערכת אינו נתמך בתיעוד מתאים בתיק, דבר המעלה חשש לגבי נכונות עדכון המועדים במערכת.

להלן מספר דוגמאות:

מועד המסמך האחרון בתיק	תאריך עדכון במערכת	מטופל
שנת 1998	21/11/10	א
שנת 2007	21/12/10	ב
25/8/09	24/11/10	ג
29/11/10	6/3/12	ד

מהדוגמאות הנ"ל עולה כי תאריכי העדכון במערכת אינם נתמכים במסמכים בתיק האישי.

המלצות

- להדגיש בפני העושים במלאכה כי יש להקפיד על תיעוד הטיפול בתיק ולעגן בנוהל ביקורות מדגמיות במטרה לוודא כי תאריך העדכון במערכת מגובה בתיעוד טיפול שנערך.

תגובת המבוקר

מקבלים את הערת הביקורת. אנו מכינים טופס מעקב אחר חוסים במסגרות חוץ ביתיות שישלח למסגרות, אחת לשנה ויתויק בתיק.

הזנת קוד לקוח 6.3

לעדכון קוד לקוח חשיבות הן לאופן הטיפול בלקוחות ובקרה על הטיפול, והן לתכנון פעילות המחלקה. בסעיף 3 להוראה מס' 1.21 בתע"ס נקבע כי "עדכון הנתונים במערכת לגבי רמת הטיפול וסוגי הבעיות חיוני בכדי לקבוע את מדיניות המחלקה, תכנון סדרי עדיפויות במחלקה, חלוקת כוח אדם בין הצוותים, תכנון פרויקטים לפי מהות הנזקקות וסוגי האוכלוסיות, ובסיס לגיוס משאבים". אי הזנה נכונה של הנתונים בדבר מהות הנזקקות פוגע במטרות אלו.

במסגרת הביקורת נבדק נכונות קוד מהות נזקקות ב-5 מתיקי המדגם מול נתוני מהות נזקקות בשדה המתאים במערכת נ.מ.ר.

ממצאים

- נמצא מקרה אחד בו הקוד שהוזן במערכת הנמר לא תאם את קוד הנזקקות לפי תקן המטופל. טעות זו תוקנה במהלך הביקורת.
- נמצאו שלושה מקרים בהן סבלו המטופלים מ"הנמכה קוגניטיבית" והוזן להם קוד 18 – "בעיות הנובעות ממומים מגבלות פיזיות". קוד שאינו תואם את מהות הלקות ממנה הם סובלים. לביקורת נמסר כי אין קוד תואם ללקות זאת ולכן הוזן קוד 18 בשדה "מהות הנזקקות".

המלצות

- להקפיד על הזנה נכונה של קוד הנזקקות ולעדכן קודים אלו בהתאם לשינויים אם קיימים.
- לשקול הזנת קוד 40 – "לקות כללית" במקרה בו ללקות אין קוד ספציפי.

תגובת המבוקר

רשימת קודי הניזקקות בנ.מ.ר אינה מפרטת את כל קשת האבחנות ולעיתים אנו נאלצים לרשום קוד נזקקות שאינו מדויק באבחנה, אך משייך את האדם לשירות המעניק לו סל שירותים.

6.4 הזנת רמת אינטנסיביות טיפול

על פי נספח ב להוראה 1.19 לתע"ס בנושא "מדריך למילוי טופס נתוני יסוד – משפחה", מיון הוא תהליך המבוצע על ידי עובדי המחלקה, וזאת לפי מאפיינים מוגדרים מראש כדלהלן:

- תיקים בגניזה.
- תיקים לבקרה תקופתית.
- תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה.
- תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה.

תיקים ברמת אינטנסיביות נמוכה הם תיקים "שקיבלו סיוע במחלקה ואשר קיימו במשך 3 החודשים האחרונים קשר עם העו"ס בתדירות של לא יותר מאשר פעם בחודש". תיקים ברמת אינטנסיביות גבוהה הם תיקים בהם התקיים קשר עם העו"ס בתדירות של פעמיים בחודש ויותר.

ממצאים

1. בבדיקת מערכת הנ.מ.ר נמצאו 265 מטופלים בהם הוזנה רמת "אינטנסיביות גבוהה", אך תאריך העדכון האחרון הינו למעלה מעשור (תאריך עדכון אחרון לפני שנת 2002).
2. בבדיקת 5 מתיקי המדגם בהם הוזנה במערכת רמת "אינטנסיביות גבוהה" או "אינטנסיביות נמוכה", נמצא כי בארבעה מהם הזנת שדה "אינטנסיביות" במערכת אינו תואם לתאריכי המסמכים המתועדים בתיקים. כלומר, בתיקים בהם הוזן שדה אינטנסיביות גבוה או נמוך, לא תועד בתיק קשר עם העו"ס בתדירות של פעם בשלושה חודשים או יותר מכך.

להלן ממצאי המידגם:

שדה רמת אינטנסיביות	מועד המסמך האחרון בתיק	מטופל
שתי רשומות: באחת "אינטנסיבי גבוה" ובשנייה "אינטנסיבי נמוך"	29/11/10	א
"אינטנסיבי גבוה"	28/9/10	ב
"אינטנסיבי גבוה"	3/2010	ג
"אינטנסיבי גבוה"	10/4/10	ד

מטופל א' - סתירה בין הרשומות בעניין רמת אינטנסיביות. הזנת אינטנסיביות אינה תואמת לתיעוד בתיק, לפיו לא בוצע טיפול במשך כשנה וחצי.

מטופל ב' - אין התאמה בין תיעוד תאריכי הטיפול לבין רמת האינטנסיביות, לפי נתוני התיק לא בוצע טיפול במשך כשנה וחצי.

מטופל ג' - אין התאמה בין תיעוד תאריכי הטיפול לבין רמת האינטנסיביות, לפי נתוני התיק לא בוצע טיפול במשך כשנתיים.

מטופל ד' - אין התאמה בין תיעוד תאריכי הטיפול לבין רמת האינטנסיביות, לפי נתוני התיק לא בוצע טיפול במשך כשנתיים.

המלצה

- להקפיד על סיווג רמת הטיפול, במקרה בו אין צורך בטיפול אינטנסיבי יש לעדכן זאת במערכת במקרה בו המקרה דורש רמת אינטנסיביות יש להקפיד על הוראות התע"ס.

תגובת המבוקר

הרישומים תוקנו והתיקים עודכנו.

הזנת כתובות וטלפונים 6.5

נמצאו 249 רשומות ללא נתונים בשדה "טלפון" הנחוץ לצורך יצירת קשר. כאמור מערכת הנמר הינה כלי עבודה עיקרי במחלקה ומכאן החשיבות של מילוי כלל הפרטים במיוחד אלו הנחוצים ליצירת קשר עם המטופל.

המלצת הביקורת

- להקפיד על מילוי פרטי יצירת קשר עם המטופל בני משפחתו או המוסד בו הוא משוכן.
- לנוכח הממצאים שהוצגו לעיל אנו ממליצים לערוך מהלך ארוך טווח שעיקרו טיוב הנתונים במערכת הנמר, במסגרת זו יסקרו נתוני המטופלים יעודכן הסטאטוס האישי שלהן כמו גם סטאטוס הטיפול ויבחנו כל הנתונים במטרה לטייב את הנתונים במערכת זו.

תגובת המבוקר

בדרך כלל שדה זה של כתובות וטלפונים ממולא בהקפדה.

7. אי השתייכות מושמים לעירייה

הרשות המקומית נושאת בעלויות הטיפול הסוציאלי בנזקקים שבתחום שיפוטה. תקנה 1 לתקנות טיפול בנזקקים מגדירה "מקום מגורים" כ"מקום שבו אדם אוכל וישן...". דהיינו: לא רישום מקום מגוריו של אדם במרשם האוכלוסין הוא הקובע, אלא מקום מגוריו בפועל בתחום הרשות. הנחת העבודה של ביקורת הינה, כי קבצי תשלומי הארנונה הם אינדיקציה טובה יותר מקובץ מרשם התושבים לבחינת מגורי התושב בפועל בתחום הרשות. תקנות 3 – 5 לתקנות טיפול בנזקקים כוללות מבחנים לקביעת השתייכות המטופל, דהיינו לקביעת הרשות החייבת לשאת בהוצאות הסעד והטיפול בו. על פי תקנות אלה, בהוצאות הטיפול הסוציאלי בילד תשא לרוב הרשות שבתחום שיפוטה נמצא מקום מגורי הוריו של הילד או מקום מגורי ההורה המחזיק בילד. בהוצאות ההחזקה במעון של אדם הלוקה בשכלו, שלפני כניסתו למעון התגורר עם הוריו, ובזמן שהותו במעון עברו הוריו להתגורר בתחום שיפוטה של רשות אחרת - תישא הרשות שבתחום שיפוטה מתגוררים הוריו. על פי תקנה 5, רשות שהגישה לאדם סעד, שבהוצאותיו חייבת לשאת רשות אחרת, תפנה לרשות החייבת בדרישה להחזר ההוצאות. על הרשות החייבת להחזיר, תוך שלושה חודשים מקבלת הפניה, את הוצאות הטיפול הסוציאלי.

ממצאים

1. מבדיקה מדגמית של 18 תיקים, נמצאו 3 מטופלים קטינים או לוקים בשכלם שלא נמצא בתיק או במערכת הנ.מ.ר אינדיקציה כי כתובת הוריהם העדכנית הינה בהרצליה. בדיקה שערכנו העלתה כי הוריהם אינם נמצאים בקובץ הארנונה לשנת 2011. לביקורת נמסרו הסברים המניחים את הדעת לגבי מקום מגורי הורי המטופלים בעיר הרצליה למרות שאינם מופיעים בקובץ הארנונה.
 2. במסגרת הביקורת נמצאו 3 ראשי משפחה המטופלים במחלקה לשירותים חברתיים ולמרות זאת הינם בעלי קוד "תושב עוזב" במערכת ממ"ד דהיינו תושבים שדווח כי עזבו את העיר. לביקורת נמסרו הסברים המניחים את הדעת לגבי מועד עזיבת משפחות אלו את העיר.
 3. במסגרת הביקורת הושו נתוני מערכת המסר (השמות שעיריית הרצליה מחויבת בגינן) לבין נתוני מערכת הנ.מ.ר (מערכת המטופלים של העיר).
- מדגם שערכנו העלה 3 מקרים פעילים במערכת מס"ר שאינם קיימים במערכת הנ.מ.ר לביקורת נמסר כי התיקים אכן פעילים, נסגרו במערכת הנ.מ.ר בטעות ונפתחו מחדש.

המלצות

- לבצע מידי שנה בדיקה מול קובץ חיובי הארנונה ולבחון נקודתית את המקרים בהם לא מופיעים ראשי המשפחה בקובץ הארנונה.
- לבדוק באופן פרטני את רשימת המטופלים המופיעים במערכת המסר ואינם מופיעים במערכת הנ.מ.ר. דהיינו מטופלים שהעירייה נושאת בעלות השמתם ואינם רשומים במחלקה לשירותים חברתיים.

תגובת המבוקר

- הנחת העבודה שעליה מתבססת הביקורת "כי קבצי תשלומי הארנונה הם אינדיקציה טובה לבחינת מגורי התושב בפועל בתחום הרשות" אינה עומדת לדעתנו במבחן המציאות בחלק מהמקרים.
- לגבי התיקים שאינם קיימים במערכת הנ.מ.ר, 3 המקרים הינם פעילים מקבלי שירות ובטעות (טכנית) התיק נגנז שלושת התיקים הללו נפתחו מחדש.

8. מושמים בשני מוסדות במקביל

מטופלים רבים מושמים ביותר ממוסד אחד, לרוב לשם מילוי מספר צרכים טיפוליים. לדוגמא, ילד במשפחת אומנה הרשום למעון יום. דוגמא נוספת מבוגר המושם בהוסטל וכן במפעל עבודה ושיקום (מע"ש).

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחנו 8 מושמים ביותר ממוסד אחד הבדיקה נעשתה במערכת המסר, ממצאנו העלו שני מקרים הדורשים ברור כדלהלן:

1. מושם א' - עפ"י מערכת המס"ר המרכזת את התשלומים אודות ההשמות, מטופל זה שוהה בפנימייה וכן במועדונית שיקומית. בדיקה שערכנו העלתה כי למועד הביקורת מושם זה אינו מטופל במועדונית. לביקורת נמסר כי בעבר שהה התלמיד בבית ספר ובמועדונית שיקומית, וכי בטעות, לאחר מעבר התלמיד לפנימייה, לא נמחקה ההשמה למועדונית השיקומית ולא בוטלו התשלומים שהועברו אליה. עלות המועדונית בשנת 2011 הייתה 7,624 ₪.

2. מושם ב' – קיים חוסר התאמה בין טופס ההועדה בגין מושם זה לבין נתוני המוסדות במערכת המסר כדלהלן:

טופס ההועדה		נתוני מערכת המסר	
סמל מסגרת	מוסד	סמל מסגרת	מוסד
231025	בית אלווין – תעסוקה מוגנת	026021	מעון יום
1735	קרן אור - הוסטל	5812	הוסטל

נדגיש שנית כי נתוני מערכת המסר הינם נתוני התשלומים שהועברו למוסדות השונים.

המלצות

- לבצע בקרה שוטפת באוכלוסיית המושמים ביותר ממוסד אחד במטרה לוודא כי המטופלים אכן רשומים ומקבלים שירותים משני המוסדות.
- להקפיד על הזנה מדויקת של טפסי ההועדה במערכת המסר ולבחון את חוסר ההתאמה בין נתוני מערכת המסר לטופס ההועדה כפי שעלה במדגם הביקורת.

תגובת המבוקר

- ההשמה במועדונית אכן לא בוטלה בטעות, והייתה השמה במקביל. במקרה זה, עיריית הרצליה קיבלה תשלום מיותר בהיות מועדונית מנוהלת ע"י העירייה.
- סמלי המסגרת הכתובה על טופס הועדה אכן שגויים. המסגרות מקבלות תשלום פעם אחת בלבד עפ"י סמלי המסגרת הנכונים המופיעים במסר.

9. ניהול רשומות בתיקי המטופלים

סעיפים 3 – 5 לתע"ס 1.24 בנושא "ניהול רשומות" קובעים את אופן ניהול תיקי המטופלים. סעיף 3 קובע כי "תיק יכיל את כל המסמכים, שנוצרו או התקבלו, בקשר לנושא התיק...לפי סדר כרונולוגי...התיק יהיה עדכני". סעיף 5.4 לתע"ס זה קובע כי בין המסמכים שיש לכלול לפי סעיף זה נימנים גיליון טיפול ומסמכים רפואיים.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבדקו 18 תיקים של מטופלים החוסים במוסדות שונים, הבדיקה כללה קיומם של מסמכים עדכניים, קיום גיליון טיפול ומסמכים רפואיים מהעשור האחרון וכן צילום ת"ז. להלן תוצאות בדיקתנו:

מטופל	קיום גיליון טיפול מהעשור האחרון	קיום מסמכים רפואיים מהעשור האחרון	קיום צילום ת.ז.
א'	+	+	-
ב'	+	+	-
ג'	+	+	+
ד'	-	-	-
ה'	+	+	-
ו'	-	+	-
ז'	-	-	+
ח'	+	+	+
ט'	+	+	-
י'	-	-	+
יא'	+	+	+
יב'	+	+	+

+	-	+	יג'
+	-	-	יד'
+	+	+	טו'
+	+	+	טז'
-	-	-	יז'
-	-	-	יח'

מהנתונים עולה, כי ב – 7 תיקים מהמדגם כ-38% לא נמצא גיליון טיפול מהעשור האחרון. ב- 7 מתיקי החוסים אין מסמכים רפואיים מהעשור האחרון או שאין כלל מסמכים רפואיים. ב- 8 תיקים מהמדגם 14% אין צילום ת.ז. לצורך זיהוי חד ערכי ואימות נתונים.

באחד התיקים שבמדגם תויקו מסמכים השייכים לחוסים אחרים. בתיק תויקו מסמכי מטופל אחר ששמו זהה, אך מספר ת.ז. שלו שונה, וכן מסמכי מטופלת אחרת ששם משפחתה זהה.

כפי שיפורט להלן, חוסים במסגרות חוץ ביתיות זכאים לביקורים ולקשר עם עו"ס ועל כן ראוי שיהיה תיעוד לגיליון טיפול מהעשור האחרון. חלק מהמטופלים הושמו במוסד מבלי שתועדו כלל מסמכים רפואיים בתיקם.

המלצות

- לערוך רשימת תיוג הכוללת את המסמכים שכל תיק מטופל חייב לכלול ולעגן זאת בנוהל.
- לסקור את תיקי המטופלים ולפעול להשלמת המסמכים החסרים בתיקים האישיים.

תגובת המבוקר

- התיקים שבהם חסר גיליון טיפול הינם תיקי פונים שסודרו לפני שנים רבות במסגרות חוץ ביתיות ולא מתקיים תהליך טיפולי המצריך רישום בגיליון טיפול.
- מסמכים רפואיים נדרשים רק לגבי אנשים השוהים בקהילה. כיוון שמדובר באנשים השוהים במסגרות חוץ ביתיות, אין צורך במסמכים רפואיים עדכניים.
- צילום תעודות זהות שחסר בחלק מהתיקים נובע מהעובדה שהסידור היה לפני שנים רבות, ואז לא הקפידו על דרישת צילום תעודת זהות.

10. איתור, אבחון מפגרים וסיוע במיצוי זכויותיהם

מהוראות חוק הסעד טיפול במפגרים תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הסעד") ותע"ס 14.1 בנושא: "מדיניות משרד הרווחה בנושא טיפול במפגרים" עולה, כי חלק מתפקידי המחלקה בנושא טיפול במפגרים הינו:

- א. לבדוק מידע ולאחר מפגרים.
- ב. להעביר מידע עליהם לפקיד הסעד המחוזי ולטפל בהכרתם כמפגרים על ידי השירות למפגר.
- ג. לסייע למפגרים במיצוי השירותים הרלוונטיים ומיצוי הזכויות המוקנות להם על פי חוק.

במערכת הנ.מ.ר רשומים 345 מטופלים בעלי לקות של פיגור.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבדק מדגם של 8 תיקים של מטופלים הסובלים מפיגור. בדיקתנו העלתה כי ב-5 תיקים לא נכללו אבחונים רפואיים ותיעוד לוועדות אבחון, מקרים אלו הינם מטופלים אשר שוהים מזה שנים במוסדות. לביקורת נמסר כי האחריות לייזום ועדות אבחון תקופתיות הינה על המוסד.

להלן ממצאי בדיקתנו:

- מטופל א' - לוקה בפיגור, חוסה במעון משנת 1972, בתיקו קיים תעוד יחיד לוועדת אבחון בשנת 2010.
- מטופל ב' - מטופל הסובל מפיגור, שוהה משנת 1995 במעון בהרצליה, עד שנת 2009 בה תועדה תשובת המחלקה לשאלת משרד הרווחה לא תועדה פעולה נוספת. בשנת 2012 נשלחה למחלקה הזמנה לוועדת אבחון בשירות למפגר בתיק לא קיים תיעוד על השתתפות בוועדה או תוצאותיה.
- מטופלת ג' - מטופלת הסובלת מפיגור לפי הקוד במערכת נ.מ.ר, אין כל אבחון רפואי או תיעוד לוועדת אבחון בעניינה, ובאופן כללי אין בתיקה מסמכים עדכניים מאז שנת 1998 (לפני 14 שנה).
- מטופלת ד' - מטופלת הסובלת מפיגור עפ"י קוד פיגור במערכת. בתיקה של מטופלת זו אין תיעוד לאבחונים כלשהם.

המלצות

- לטפל באופן אקטיבי בהכרתם של מטופלים כמפגרים על ידי השירות למפגר באמצעות ועדות האבחון ולפעול למיצוי זכויותיהם.
- לתעד את תוצאות ועדות האבחון בתיקי המטופלים.

תגובת המבוקר

מטופלים אלו נמצאים בסידור מוסדי. האחריות על ועדות האבחון היא על צוות המוסד. נדאג לקבל תוצאות ועדות האבחון ולעדכן את התיקים הרלוונטיים.

11. פיקוח ובקרה - חוסים במוסדות**11.1 רקע**

החובה לבצע בקרה תקופתית אצל חוסים לצורך שמירה על מאגר מידע עדכני ומדויק מעוגנת בהוראות תע"ס 1.19 ("נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות") בו נקבע כי במקרים של חוסים השוהים במעונות ללא טיפול שוטף של המחלקה יש לבצע בקרה תקופתית.

כמו כן קיימות הוראות מיוחדות המתייחסות לפיקוח ובקרה לכל אוכלוסיה של חוסים, חוסים מוגבלים, חוסים הלוקים בשכלם וקשישים.

יצוין, כי מעבר לפן המקצועי, לבקרה השוטפת על מצב החוסים ולשמירת הקשר עימם על ידי המחלקה יכולה להיות גם משמעות כלכלית: כך למשל, ייתכן שהחוסה עבר מהמוסד אך המחלקה לא עודכנה. ביקור תקופתי במקום היה מגלה עובדה זו בזמן אמת. כמו כן ייתכן, שהוריו של החוסה עברו מהעיר, כך שעלויות ההחזקה של החוסה צריכות להיות מועברות לעיר מגוריהם החדשה זאת על פי הוראות תקנות טיפול בנזקים.

11.2 פיקוח על חוסים בעלי נכות ומוגבלות

התע"ס קובע כי על המחלקה לשמור על קשר עם חוסים בעלי נכות ומוגבלות ועם משפחותיהם ע"י תכתובת וקשר טלפוני, אחת לשנה אמור העו"ס להיות מוזמן לדיון במסגרת.

סעיף 10 לתע"ס 5.4 בנושא "נוהל השמת אנשים עם נכות ומוגבלות במסגרות חוץ ביתיות" מתאריך 21/1/10 קובע כי:

- המחלקה תמשיך לשמור על קשר עם הנכה ומשפחתו ע"י תכתובת וקשר טלפוני.

- אחת לשנה יוזמן העו"ס המטפל מהמחלקה לשירותים חברתיים לדיון עם הצוות הרב מקצועי של המסגרת אודות הדייר.

- אחת לשנה לפחות ימולא דו"ח סוציאלי ע"י העו"ס במסגרת שיועבר לגורם המפנה, למפקח המחוזי על המחלקה לשירותים חברתיים ולתיקו האישי של האדם עם נכות במסגרת.

במסגרת הביקורת נבחנו 4 תיקים של חוסים בעלי נכות ומוגבלות.

ממצאים

מארבעת התיקים שנבדקו עולה, כי בכל המקרים אין הקפדה על קיום בקרה תקופתית וקשר סדיר עם חוסים נכים ומוגבלים במוסדות. כמו כן, אין הקפדה על תיעוד דו"ח סוציאלי אודות חוסים מוגבלים אחת לשנה.

להלן פירוט ממצאנו:

- **חוסה א'** - חוסה משנת 1970, אך התיעוד הראשון לטיפול המחלקה הינו בשנת 2005 בעקבות בקשה מאגף השיקום במשרד הרווחה לערוך השמה רשמית לדיירי המוסד הפרטי בו שהה החוסה לצורך מימון ושיקום מקצועי. העובדת הסוציאלית הממונה במחלקה דיווחה כי "אין באפשרותנו להמציא מידע על הרקע המשפחתי, חינוכי או אחר, היות והנ"ל לא היה מוכר מעולם במחלקתנו, ושילובו נעשה באופן פרטי". כתוצאה מהתהליך שהחל ביוזמת אגף השיקום של משרד הרווחה, הופקה הועדה לחוסה בתאריך 27/2/07. למעט התכתובת והחומר שהועבר לצרכי הועדה אין תיעוד בתיק לטיפול לבקרה או לקשר עם החוסה או בני משפחתו.
- **חוסה ב'** - חוסה נכה שהושמה במסגרת חוץ ביתית במוסד בירושלים בשנת 1990. קיים גיליון סיכום מתאריך 2/12/07 (17 שנה לאחר תאריך ההשמה) ומאז ועד למועד הביקורת אין תיעוד בתיק לקשר עם החוסה או בני משפחתה. יצוין שעלות השמתה של החוסה במוסד הינה כ- 14,000 ש"ח בחודש. אין תיעוד בתיק לגבי מקום מגוריה לפני כניסתה למעון ולגבי מקום מגורי משפחתה.
- **חוסה ג'** - בתיק החוסה קיים תיעוד מתאריך כ- 4/8/09 מאז ועד למועד הביקורת אין תיעוד לקשר עם החוסה או בני משפחתו. בנוסף אין דו"ח שנתי מטעם עו"ס לשנת 2010, נמצא (בתיק של מטופל אחר) דוח סוציאלי שנתי מטעם המוסד בלבד.
- **חוסה ד'** - בתיק החוסה תיעוד אחרון משנת 2008 עם זאת, מתועד בתיק אישור לרכישת מכשור ממשרד הרווחה משנת 2010 אולם אין תיעוד לקשר עם החוסה או עם בני משפחתה משנת 2008.

המלצות

- להקפיד על הוראות התע"ס הקובעות כי יש לשמור על קשר עם החוסה הנכה ובני משפחתו ולהופיע לדיון עם הצוות של המוסד הדן בעניינו של החוסה.
- למלא אחת לשנה לפחות דוח סוציאלי שיופנה למפקח המחוזי ולגורם המפנה.
- למסד מנגנוני בקרה ופיקוח שיבטיחו כי הוראות התע"ס מתקיימות, זאת באמצעות סקירת התיקים של חוסים בעלי מוגבלויות או נכות.

11.3 פיקוח על חוסים קשישים

סעיף 18.1 לתע"ס 4.8 בנושא "השמת זקנים תשושים במעונות": קובע כי על המחלקה לשירותים חברתיים לבצע מעקב אחר תפקודו של הזקן במעון לפחות אחת לשנה. במסגרת הביקורת נבחנו תיקים של שני קשישים.

ממצאים

ממדגם הביקורת נמצא כי אין הקפדה על קיום בקרה תקופתית וקשר סדיר עם חוסים קשישים במוסדות לפחות אחת בשנה כנדרש מהוראות התע"ס. להלן פירוט התיקים:

- **חוסה א'** - חוסה בבית אבות משנת 2005. פרט לעדכון דרגת תשלום השתתפות עצמית בשנת 2010, אין תיעוד לטיפול כלשהו או לבקרה וקשר עם חוסה זו או עם בני משפחתה.
- **חוסה ב'** - ילידת 1921, חוסה במוסד לקשישים בירושלים משנת 1996. בגיליון הטיפול מתועדת "בדיקת זכאות" בשנת 1996. מאז ועד למועד הביקורת (18 שנה) אין תיעוד על טיפול, בדיקה או יצירת קשר עם הקשישה או קרוביה. ביולי 2012, עקב פניית הביקורת תועדה פנייה של עובדת סוציאלית למוסד לבירור האם חוסה זו עדיין מתגוררת במעון.

המלצות

- להקפיד על הוראות התע"ס המחייבות מעקב אחר תפקודו של החוסה הקשיש במעון לפחות פעם בשנה.
- למסד מנגנוני פיקוח ובקרה במטרה להבטיח כי הוראות התע"ס מתקיימות.

11.4 פיקוח על חוסים מפגרים

על פי תקנות שירותי הסעד הסכם להחזקת נזק-מפגר במעון תשס"א – 2001. וכן עפ"י סעיף 5.22 לתע"ס 14.4 שנושאו "קליטת חניכים במסגרות יום וחוסים במסגרות פנימיים למפגרים בשכלם ודיווח על נוכחותם": עם השמת חוסה מפגר במעון, על הרשות לחתום על חוזה עם הורי החוסה.

בחווה זה מקבלת הרשות את הנוזק לטיפול ולמתחייבת בכל תקופת שהותו במעון לפקח ולדאוג ל:

- (א) לשלמו הגופני והנפשי של הנוזק ולכך שהנוזק יקבל טיפול רפואי כנדרש.
- (ב) כי יתקיימו במעון תנאים נאותים להחזקתו של הנוזק.
- (ג) לקביעת תכנית חינוכית ושיקומית אישית, בהתאם לצרכיו של הנוזק.

לצורך מילוי חובות הרשות על פי החוזה הנזכר, יש צורך אפוא בפיקוח ובבקרה על החוסה במעון. ואכן חובת עריכת ביקורים ושמירה על קשר עם החוסה הלקוי בשכלו מעוגנת בהוראות התע"ס.

על פי סעיף 11 לתע"ס 14.1 שנושאו: "מדיניות משרד העבודה והרווחה בנושא טיפול במפגרים" נקבע כי "מתפקידי של עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים בהקשר לטיפול במפגרים... לקיים שיחות וקשר עם המפגר ובני משפחתו כדי לייעץ להם ולכוון אותם למסגרות מתאימות... לקיים ביקורים אצל המפגר המסודר במסגרת חוץ ביתית כדי לוודא שהיא אכן תואמת את צרכיו ואת התפתחותו וכדי לשמור על קשר איתו. לקיים קשר עם המסגרת אליה הופנה המפגר ובה הוא מקבל שירותים..."

במסגרת הביקורת נבחנו 5 תיקים של חוסים במעונות למפגרים.

ממצאים

- בשניים מתוך חמשת התיקים שנבדקו, לא נמצאו חוזים להחזקת החוסה במעון זאת. בניגוד להוראות תקנות שירותי הסעד - הסכם להחזקת נזק-מפגר במעון תשס"א – 2001.
- בחמשת התיקים שנבדקו עולה, כי בכל אחד מהמקרים לא הקפידה המחלקה על קיום בקרה תקופתית וקשר סדיר עם חוסים הלוקים בשכלם במוסדות. להלן פירוט התיקים:
 - חוסה א' - הושם במעון בשנת 1972. לא מתועדים כל טיפולים או ביקורים בעניינו בעשור האחרון, אף לא בעקבות מות הוריו. לא תועדה זהות אפוטרופסות לאחר מות הוריו. יצוין, כי שמירה על קשר עימו ועם הוריו. לפני שנפטרו, הייתה מסייעת לשמור על מאגר נתונים מעודכן ולוודא כי תשלומי העירייה עבור חוסה זה הינם כדין שכן אם הוריו שינו מקום מגורים לפני מותם – חובת התשלום הייתה מועברת לפי התקנות לרשות בה התגוררו.
 - חוסה ב' – חוסה במעון משנת 1972 אין בתיקה מסמך עדכני מאז שנת 1998.
 - חוסה ג' - בתיקה של מטופלת זו נמצאו טופסי הועדה משנת 2009 ומשנת 2005. בגיליון הטיפול תועד מועד הטיפול אחרון כפברואר 2009, לפני שלוש וחצי שנים.
 - חוסה ד' – חוסה במעון משנת 1995. בשנת 2009 לאחר 14 שנה בעקבות פניה של משרד הרווחה בשאלה אודות החלפת אפוטרופוס לחסוי, דיווחה העו"ס כי שוחחה עם המעון ועם

- אם החסוי טלפונית ועל סמך שיחה זו השיבה לשאלה. מאז ועד למועד הביקורת לא תועד קשר עם החסוי ועם בני משפחתו.
- חוסה ה' - מצויים בתיק רק טפסי הועדה והיענות לבקשה של המוסד לשינוי קוד מוסד הועדה מחודש דצמבר 2011. למעט מסמכים רשמיים אלו אין תכתובת ותיעוד נוסף לטיפול או לשמירת קשר עם החוסה או בני משפחתה.

המלצות

- להקפיד על קיום בקרה תקופתית וקשר סדיר עם חוסים בעלי פיגור ומשפחתם ולוודא כי המסגרת החוץ ביתית תואמת את צרכיו ואת התפתחותו וכי קיימת תוכנית חינוכית ושיקומית בהתאם לצרכיו של החוסה, זאת בהתאם לתקנות שרותי הסעד והוראות התע"ס.
- להקפיד על חתימת חוזה עם הורי החוסה כנדרש מתקנות שרותי הסעד.

תגובת המבוקר

אנו מסכימים כי קיימת חשיבות רבה שעו"ס מחלקת הרווחה יערוך ביקור במסגרות חוץ ביתיות, כדי לבדוק את התכנית הטיפולית והתאמתה לצרכיו המשתנים של החוסה.

לצערינו אין למחלקה כח אדם שיכול לערוך ביקורים במוסדות אחת לשנה כפי שנדרש בתע"ס. מדובר בכ-200 חוסים במסגרות של השירות למפגר ואגף השיקום הפזורים בארץ מהצפון ועד הדרום, דבר המצריך התגייסות לימי עבודה ארוכים לביקורים אלה.

אנו מקיימים קשר רציף עם בתי האבות בהרצליה שמקבלים קשישים לסידור מוסדי דרך הרווחה.

אנו שומרים על קשר טלפוני עם בתי האבות האחרים אך אין את משאבי כוח האדם על מנת לערוך ביקורים פרטניים.

12. השתתפות עצמית של מטופלים

הוראות התע"ס קובעות באלו מקרים יש לגבות השתתפות עצמית ממשפחות המושמים, תשלומים אלו מקטינים את חלקה של העירייה בתשלום למוסדות השונים.

במסגרת הביקורת נדגמו 11 מושמים עד גיל 17 שהוריהם אמורים לשלם השתתפות עצמית בגין השמת ילדיהם.

ממצאים

מבדיקת המדגם נמצאו מספר מטופלים שלא חויבו בדמי השתתפות עצמית כדלהלן:

- מטופלת א' – לא נגבו בגינה השתתפות עצמית, מהמחלקה נמסר כי נפלה טעות וכעת מחייבים את הוריה בהשתתפות עצמית, כנדרש.
 - מטופלת ב' ומטופלת ג' – לא נגבו בגין מטופלות אלו דמי השתתפות עצמית, לדברי המחלקה מטופלות אלו משלמות ישירות לעמותה.
 - מטופלת ד' ומטופלת ה' – מושמים אלו לא נמצאו ברשימת המשלמים השתתפות עצמית. לביקורת הוצגו מכתבים החתומים ע"י סגנית מנהלת המחלקה הפוטרים מטופלים אלו מתשלום ההשתתפות העצמית. האחד בנימוק של קשיים כלכליים והשני ללא כל נימוק.
- מהוראות התע"ס (סעיף 6.3 וסעיף 2 לתע"ס מס' 8.4, וכן סעיף 10 לתע"ס 14.12) עולה כי התשלומים צריכים להיות מועברים ישירות לעירייה באמצעות הוראת קבע.
- בידי המחלקה אין אסמכתאות לתשלומים לעמותה ולא ברור כיצד אם בכלל ניתן לעקוב אחר תשלומי ההשתתפות העצמית במקרים אלה.

סעיף 6 לתע"ס 14.12 קובע שני סוגי הנחות להשתתפות עצמית הנחת 25% למשפחה עם שני ילדים ויותר, הנחת 50% למשפחה חד הורית. עפ"י התע"ס אין אפשרות להעניק פטור מלא מהשתתפות עצמית. הדרך להענקת פטור מלא הינה באמצעות ועדת חריגים חוץ-מחלקתית לעניין ההשתתפות העצמית הפועלת במשרד הרווחה.

בנספח ב לתע"ס מס' 8.4, נאמר במפורש כי "המחלקות לשירותים חברתיים לא יאשרו חריגים מעבר למפורט כאן" דהיינו שלא באמצעות ועדת החריגים האמורה.

כאמור, פטורים אלו שעלו במדגם הביקורת אושרו ע"י סגנית מנהל המחלקה ולא באמצעות ועדת החריגים שעל יד משרד הרווחה כנדרש מהוראות התע"ס.

המלצות

- להקפיד כי תשלומים בגין השתתפות עצמית יועברו לעירייה באמצעות הוראת קבע כנדרש מהוראות התע"ס ולהימנע מהסדרים בהם מעבירים המושמים את דמי ההשתתפות העצמית לעמותות.
- להקפיד על מתן הנחות במסגרת הוראות התע"ס, מתן פטור מדמי השתתפות עצמית יעשה באמצעות פניה לוועדת החריגים שעל יד משרד הרווחה המוסמכת להעניק פטורים.

תגובת המבוקר

עד כה המחלקה לא נקטה בהליכים משפטיים כלפי משפחות עם בעיות מורכבות שלא שילמו השתתפות עצמית עבור השמות ילדיהם במסגרות. הנהלת המחלקה אישרה לפטור מטופלים אלו מתשלום לאור קשיים כלכליים וקשיים בתפקוד השוטף.

במקרה אחר ההורים סרבו להמציא מסמכים ואישורי הכנסה, וכן יש קושי לגייסם לתהליך טיפולי.

במקרה זה לא יכולנו לפנות לוועדת חריגים מחוזית ללא המסמכים.

המחלקה מקבלת את הערות הביקורת.

המחלקה נוהגת לפנות לוועדת חריגים מחוזית להפחתת דרגת השתתפות הורים או לפטור מתשלום.

מניסיוננו עולה כי פעמים רבות הועדה לא מאשרת את הבקשות עקב מיחסה מוגבלת של פטורים או הפחתת תשלום הורים מטעם משרד הרווחה.

לפיכך, במקרים מסוימים לאחר דיון בהנהלת המחלקה, ניאלץ לאשר כחריג הפחתה או פטור מהשתתפות עצמית, במקרים חריפים ובודדים.