

בקרת איכות בעידן של הפרטה: בדיקת יישום שיטת הרף בפנימיות

שמעון שפירו¹ ודפנה פרומר²

עוד ועוד שירותים חברתיים אישיים עוברים תהליכים של הפרטה חלקית. רשויות השלטון מממנות את השירותים, ומטילות את הפעלתם על עמותות המגזר השלישי ועל עסקים פרטיים. כדי למנוע הידרדרות של השירותים ופגיעה בלקוחותיהם, מחייבת הפרטה כזו מנגנונים אפקטיביים של פיקוח ובקרת איכות. מנגנוני פיקוח מסורתיים משלבים ייעוץ עם בקרה, כשהדגש הוא על ייעוץ, והבקרה אינה שיטתית. שיטת הרף, שפותחה במכון ברוקדייל בשיתוף עם משרד הרווחה, מופעלת מזה כמה שנים בפנימיות לילדים, לנוער, לאנשים עם נכויות ולאנשים עם פיגור. מאמר זה מדווח על ממצאי בדיקת הפעלת השיטה בפנימיות אלה. הבדיקה התבססה בעיקר על ראיונות עם בעלי העניין, מהנהלת משרד הרווחה ועד לעובדים החינוכיים והטיפוליים בפנימיות. נמצא שהפעלת שיטת הרף מחזקת את מרכיב הבקרה בעבודת המפקח, בלי לפגום בהיבטים אחרים של תפקידו. הבדיקה העלתה עוד תרומות של השיטה וגם כמה נקודות תורפה שלה. המסקנה מבדיקה זו היא שאפשר להפעיל כלי בקרה יעילים באמצעות מנגנוני הפיקוח הקיימים. אך נדרשת תחזוקה מתמדת של כלים אלה, תוך שיפור תשתית המחשוב והתקשורת.

-
- 1 בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב; החוג לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית תל-חי.
 - 2 בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב; החוג לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית צפת.

ביטחון סוציאלי, כסלו תשע"א, נובמבר 2010, מס' 84 : 105-127

נשלח לפרסום ב-10.6.2009, התקבל ב-21.2.2010

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לתהליך שינוי מואץ בדפוסי הממשל בארצות המערב, כשתפקידה של הממשלה בייצור שירותים הולך ומצטמצם, ובמקביל גדלה מעורבותם של עמותות המגזר השלישי ועסקים פרטיים (Salamon, 2002). אין פירושו של דבר, בהכרח, התנערות של המדינה מאחריות לשלומם ולרווחתם של אזרחיה, אלא מימוש אחריות זאת באמצעות צד שלישי – עמותות ופרטיים (קטן, 2007).

תהליכים אלה הם נושא לוויכוח בין אלה השואפים לקדם אותם לאלה המבקשים לעצור או לפחות למתן אותם. המחייבים טוענים ששירותי רווחה המופעלים בידי עמותות או חברות עסקיות יעילים מאלה המופעלים בידי מוסדות שלטון, ושחרות בין ספקי שירותים מקנה אפשרות בחירה לאזרחים וגמישות למוסדות השלטון בהתאמת תוכניות לצרכים משתנים. השוללים טוענים שהפרטה, ובעיקר העברת האחריות על השירותים לעסקים, אך גם לעמותות, תגרום לכך שהמדינה תאבד שליטה עליהם, והם ינוהלו על פי שיקולי רווח והפסד. שיקולי חיסכון עלולים להפחית את התמורה לעובדים ולפגוע בזכויותיהם, ועקב כך לגרום לירידה באיכות השירותים, לפגיעה בלקוחות ולהגברת אי השוויון (קטן, 2007; Schmid, 2003).

מחקרים שהשוו איכות ויעילות של שירותים המופעלים בידי מוסדות שלטון, עמותות ועסקים לא הצביעו על יתרון חד משמעי לסוג מפעיל זה או אחר (זוסמן, 2005). ללא קשר לממצאי המחקרים, סביר להניח שמגמת ההפרטה תימשך, והשאלה החשובה היא אם יש בידי המדינה כלים שיבטיחו את מימוש מדיניותה וימנעו הידרדרות באיכות השירותים בעידן של הפרטה. המפתח הוא יכולתה של המדינה לקבוע סטנדרטים, לעגן אותם בחוזים ולפקח באופן יעיל על יישומם (אייזנשטדט, 1996; הזנפלד, 2005; Araral, 2009; Hoogland, DeHoog, & Salamon, 2002).

כלים להבטחת איכותם של שירותים מצויים מזה זמן רב. כמעט בכל תחום של פעילות בחינוך, בבריאות וברוחה יש מנגנוני פיקוח שנוצרו ללא קשר להפרטה. גם שירותים שהמדינה מפעילה ישירות זקוקים למנגנוני פיקוח, כדי לוודא עמידה בתקנים ובסטנדרטים ולהבטיח את איכות השירות. ואולם כשאין המדינה מייצרת את השירותים בעצמה, הפיקוח והבקרה מקבלים משנה חשיבות, הן בשל שיקולים ענייניים של איכות השירות והן בשל שיקולים פוליטיים, כשמבקשים למתן את ההתנגדות לתהליכי ההפרטה.

בדיון על הפיקוח בתחומים שונים של חינוך, בריאות ורווחה מוקדשת תשומת לב רבה למורכבות התפקיד. מפקחים ממלאים, בדרך כלל, תפקידים של ייעוץ, תמיכה, שותפות בקבלת החלטות ובקרה (חובב, 1998; מכון מנדל 2007). מרכיב הייעוץ, התמיכה והשותפות עשוי להיות דומיננטי יותר ממרכיב הבקרה. זאת עקב הזהות המקצועית

המשותפת למפקחים ולמפוקחים והדינמיקה הבין אישית שנוצרת ביניהם (כץ ומזרחי, 2004; כץ ומזרחי, 2005; MacNab, 2004). ברוב המקרים מפקחים הם מנהלים, מחנכים או אנשי טיפול שהתקדמו לתפקידי פיקוח, והזהות המקצועית שלהם מושפעת מהכשרתם המקצועית ומתפקידיהם הקודמים.

הספרות על פיקוח והדרכה בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה מציינת את ריבוי התפקידים של המפקח, ומדגישה את החשיבות המיוחדת של מרכיב הבקרה (כורזים-קורושי, ליבוביץ ושמידט, 2005; Kadushin & Harkness, 2002). יחד עם זאת, בדיקות של אופן ביצוע התפקידים מצאו שההשקעה של מפקחים בבקרה קטנה באופן משמעותי מהשקעתם במרכיבים האחרים של התפקיד (אררה ולור, 1999; חובב, 1998). עקב חולשת מרכיב הבקרה בפיקוח, עלתה מדי פעם המלצה להפריד בין תפקידי בקרה מזה לבין תפקידי ייעוץ, הכוונה ופיתוח שירותים מזה (חובב, 1998).

האם על ידי ציודם בכלים מדויקים ואמינים לבקרת איכות אפשר לחזק את מרכיב הבקרה בעבודתם של מפקחים? מאמר זה עוסק בכלי אחד כזה – שיטת הרף. שיטה זו הופעלה במעונות פנימייה הפועלים בחסות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. לבקרה על מעונות פנימייה חשיבות מיוחדת עקב הטוטליות שלהם והתלות הרבה של החוסים במעונות ובצוותיהם.

שיטת הרף והפעלתה במעונות פנימייה

שיטת הרף היא שיטה להבטחת איכות טיפול שפותחה במכון ברוקדייל בשיתוף עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים והוכנסה, במהלך 20 השנים האחרונות, למסגרות חוץ ביתיות שבפיקוח חמישה מאגפי המשרד (פליישמן וצמח-מרומ, 2006). שיטת הרף היא פיתוח ישראלי מקורי, שנשען על שיטות של הבטחת איכות (Donabedian, 1991) ועל שיטת המסמנים להערכת שירותים רפואיים (Kessner & Kalk, 1973). מסמן הוא מצב לקוי של פרט שמופיע בשכיחות גדולה וניתן לאבחנה מקצועית; יש סטנדרטים ונהלים לטיפול בו, והשפעת הטיפול עליו ידועה. הבטחת איכות מבוססת על איסוף שיטתי של מידע לשם איתור ליקויים, על ניתוח המידע כדי להבין את הסיבות לליקויים, על נקיטת פעולות לתיקונם ועל הערכת תוצאות ההתערבות (פליישמן ואחרים, 1996).

שיטת הרף מבוססת על מחזור שנתי של פעילויות שאמורות להיעשות בהתאם ללוח זמנים מוגדר. תחילה נדרשים אנשי הצוות הטיפולי והחינוכי במעונות למלא טופס נתונים על כל אחד מהחוסים. מטרת שאלונים אלה להציף בעיות, מצוקות, צרכים וקשיים של

חוסים כבסיס לתוכניות טיפול אישיות וליצירת פרופיל של אוכלוסיית החוסים בפנימייה. בהמשך נערך ביקור פיקוח מקיף, כשמפקח מטעם משרד הרווחה מבקר בפנימייה וממלא עוד שאלון על מדגם של 5-10 חוסים (שאלון פרט). 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 שבמדגם ותצפיות. מלבד שאלוני פרט אלה, המפקח ממלא גם שאלון מפורט על המעון כמוסד, המבוסס על עיון ברשומות, עורך ראיונות עם המנהל ואנשי צוות ותצפיות. פריטי שאלון זה מתייחסים לסטנדרטים מפורטים שנקבעו מראש, בנושאים פיסיים ובטיחותיים (כמו מצב מבנים), תברואתיים (למשל אחסון המזון), חינוכיים וטיפוליים (כגון השתלמויות לצוות) ועוד. בעקבות הביקור שולח המפקח לפנימייה דו"ח המפרט את הליקויים שנמצאו, ובעקבותיו נערך דיון על הליקויים כנקודת מוצא לבניית תוכנית עבודה שנתית. תוכנית העבודה כוללת הצבת יעדים לתיקון הליקויים (יעדי שיפור) לצד יעדי פיתוח. נקבע לוח זמנים לעריכת השינויים הנדרשים ולבדיקה חוזרת.

השיטה הוכנסה לכל אגף באופן עצמאי ונפרד, ובמועדים שונים, והותאמה לאפיונים ולצרכים הייחודיים של האגף (Zemach-Marom, 2008). כך נוצר אשכול של שיטות רף, שאמורות לענות על הצרכים, כפי שהשירותים השונים תופסים אותם. במהלך השנים נוספו לשיטת הרף מרכיבים שונים (שיפורטו להלן), והיא הפכה עשירה יותר, אך גם מורכבת ומסורבלת יותר. בשנת 2006 הופקד האגף למחקר, תכנון והכשרה על הפעלת שיטת הרף והמשך פיתוחה ועל הקשר עם מפתחי השיטה במכון ברוקדייל.

בדיקת יישום שיטת הרף בפנימיות – נושאים ושיטה

ביולי 2006 הזמין האגף לתכנון, מחקר והכשרה במשרד הרווחה הצעה לבדיקת יישום שיטת הרף בפנימיות שבאחריות השירות לילד ולנוער, רשות חסות הנוער, אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר. הזמנת העבודה לא כללה את השירות לזקן, שהיה הראשון להפעיל את שיטת הרף. הפעלת השיטה בשירות לזקן שונה מהשירותים האחרים. בעוד שבארבעת השירותים שנכללו בבדיקה מיישמי השיטה הם מפקחי השירות, בשירות לזקן מיישמה הם מבקרים שמועסקים בידי חברה חיצונית.

לצוות הבדיקה הוצגה השאלה הזו: האם שיטת הרף, כפי שמיושמת בפנימיות, נותנת בידי הנהלת המשרד כלי בקרה אפקטיבי על התנהלות הפנימיות, שבאמצעותו אפשר להבטיח את שלומם של החוסים ואת איכות השירות שהם מקבלים?

מהשאלה הכללית נגזרו מספר שאלות משנה:

עד כמה מיטיבים הטפסים והשאלונים השונים לייצג את מצבם של החוסים ואת מצבו של המעון?

האם חוללה שיטת הרף שינויים בדפוסי העבודה של המפקחים ובאינטראקציה בינם לבין עובדי הפנימיות?

איזה שימוש עשו בממצאים הנהלות שירותים, מפקחים וצוותי הפנימיות?

האם בעקבות ממצאי הרף שונו מדיניות, נהלים ודרכי פעולה?

האם היו לשיטה תוצאות לוואי רצויות או לא רצויות מנקודת מבטם של ראשי שירותים, מפקחים וצוותי הפנימיות?

מה נעשה כדי להבטיח המשכיות בפיקוח על הפנימיות ובניהולן בעת חילופי כוח אדם?

האם התשתית הארגונית והטכנולוגית שבפנימיות ובמשרדי השירות תומכת ביישום השיטה ומאפשרת להפיק ממנה את מלוא התועלת?

עד כמה יישום השיטה מחייב המשך תמיכה של מפתחיה במכון ברוקדייל (שפירו ופרומר, 2008)?

העבודה שהוזמנה הוגדרה כבדיקה, ולא כמחקר הערכה. הכוונה היתה לא למדוד את השפעת המערכת בכלים אובייקטיביים, אלא לסכם את הניסיון המצטבר מנקודת מבטם של המעורבים בהפעלת השיטה. לשם כך נערכו כ-50 ראיונות עם עובדים בכירים במשרד הרווחה (משנה למנכ"ל, ראשי אגפים ושירותים, אנשי מטה בשירותים, ממונים על מעונות ומפקחים ארציים), מפקחים על פנימיות, מנהלים ורכזי טיפול בפנימיות, צוות הבטחת איכות במכון ברוקדייל וצוות האגף למערכות מידע במשרד הרווחה. רשימת המרואיינים הורכבה כך שתייצג את כל בעלי העניין בשיטת הרף, מהמשנה למנכ"ל משרד הרווחה ועד למדגם של העובדים החינוכיים והטיפוליים בפנימיות. בבחירת הפנימיות נעשה מאמץ לכלול מגוון רחב ככל האפשר מבחינת אפיוני הדיירים והאוריינטציה הטיפולית. כמו כן נעשה מאמץ לכלול מרואיינים שהיו ידועים בעמדותיהם השונות כלפי השיטה.

המרואיינים התבקשו לספר על התפקיד שהם ממלאים בהפעלת השיטה, על קשיים שנתקלו בהם, על התועלת שהפיקו (או לא הפיקו) מההליך ומתוצרי השיטה ועל השימוש שהם עושים בתוצרים. הם התבקשו להעלות כל נושא שנראה להם חשוב ומעניין בהקשר של הניסיון שנצבר בהפעלת השיטה בפנימיות. בראיונות לא נעשה שימוש בשאלונים, אבל הוכנו תדריכים שהותאמו לסוג המעון ולתפקיד שהמרואיין ממלא. כמו כן נסקרו מסמכים שנכתבו במהלך השנים במסגרת יישום השיטה – טפסים (לפני ואחרי

מילוי), תדריכים, מצגות, דו"חות, פרוטוקולים של ישיבות ומאמרים. הבדיקה נעשתה בשנת 2007, וכל הנתונים שיובאו להלן נכונים לשנה זו.

היחידות שנבדקו

בבדיקה נכללו, כאמור, ארבע יחידות של משרד הרווחה – השירות לילד ולנוער, רשות חסות הנוער, אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר. היחידות השונות נבדלות באופי מעונות הפנימייה שבתחום אחריותן ובדפוסי הפיקוח על הפנימיות. לוח 1 מציג את אפיוני המעונות, את דפוסי הפיקוח ונתונים על דרכי ההפעלה של שיטת הרף.

לוח 1

נתונים על היחידות שנבדקו, דפוסי פיקוח הנהוגים בהן והפעלת שיטת הרף

האגף לטיפול באדם המפגר	אגף השיקום	רשות חסות הנוער	השירות לילד ולנוער	
כ-8,000	כ-2,600	כ-1,000	כ-5,500	מספר חוסים
62	60	53	90	מעונות באחריות היחידה
ממשלה, עמותות, פרטיים	ממשלה, עמותות, פרטיים	ממשלה, עמותות	עמותות, פרטיים, רשות מקומית	בעלות על המעונות
22 (מעונות ממשלתיים ועמותות)	42	46	90	מעונות בשיטת הרף
3	4	8	11	מחזורי הרף עד כה
מפקחים "מעוניים" ויועצים מומחים	מפקחים מחוזיים על מעונות פנימייה	מפקחים מחוזיים כוללניים ולצדם מפקחים טיפוליים	מפקחים מחוזיים על מעונות פנימייה	המפקחים המפעילים את הרף
למנהלת שירותי מעונות פנימייה	למפקחת ארצית על מעונות פנימייה	למפקח על המעונות (מנהל הרשות)	למנהלי המחוזות ולמפקחים ארציים על פנימיות	כפיפות המפקחים
רפואה וסיעוד, תזונה, רפואת שיניים, תרבות פנאי, פיזיותרפיה, מערכות הושבה ועוד	אין	לימודים, קבוצות, מחשבים, סמים, תזונה ועוד	תזונאית, פסיכיאטר	מומחים במטה היחידה

האגף לטיפול באדם המפגר	אגף השיקום	רשות חסות הנוער	השירות לילד ולנוער	
מפעילים את השיטה בתחומי מומחיותם	אין מומחים	סיוע למפקחים המחוזיים	סיוע למפקחים האזוריים	תפקיד המומחים בהפעלת הרף
הקלדות בידי מזכירת הממונה על המעונות	עובדת הממונה על לוגיסטיקה והקלדה	עוזרת למפקח על המעונות: סיוע לוגיסטי והקלדות	קלדנית, גיבוי לוגיסטי של המפקחים הארציים	גיבוי לוגיסטי וטכני במטה היחידה
המעונות הפרטיים הצטרפו רק לאחרונה להפעלת שיטת הרף, ולא נכללו בבדיקה		שיטת הרף משולבת עם תפוקות המערכת		הערות

הבדלים בדפוסי הפיקוח על המעונות משליכים על הפעלת שיטת הרף. ברשות חסות הנוער הוכנסה שיטת הרף במקביל למערכת מידע קלינית בשם תפוקות המערכת, וכעבור זמן הוחלט לשלב את שתי המערכות תחת השם מערכת תמ"ר (וולק ואחרים, 2003). כפי שנראה להלן, יצר שילוב זה כמה הבדלים משמעותיים בהפעלת השיטה בין רשות חסות הנוער ליחידות האחרות.

לוח 1 מציג עוד הבדלים בין היחידות, שלא ניתן להסבירם באופי האוכלוסייה שהיחידה משרתת. בעוד השירות לילד ולנוער ואגף השיקום מעסיקים במעונות שבשליטתם מפקחים מחוזיים, שכל תפקידי הפיקוח מוטלים עליהם, הרי ברשות חסות הנוער תפקידי הפיקוח, כולל הפעלת שיטת הרף, נחלקים בין מפקח כוללני למפקח טיפולי, והם מגובים במומחים שמתפקדים כיועצים, אך לא מפקחים במישרין על המעונות ולא מפעילים בהם את שיטת הרף. לעומת זאת, במטה האגף לטיפול באדם המפגר מועסקים יועצים-מומחים לתחומים רבים, וכל אחד מהם מפעיל את שיטת הרף בתחום מומחיותו. היחידות השונות גם נבדלות בגיבוי הלוגיסטי והטכני להפעלת השיטה. בעוד שבאגף לטיפול באדם המפגר הוטל הגיבוי כולו על מזכירת הממונה על המעונות, באגף השיקום הועסקה עובדת לצורך זה בלבד.

להבדלים בין היחידות השלכות על הפעלת שיטת הרף, כפי שניתן לראות בפרקי הממצאים שיוצגו להלן.

משוב כוללני על שיטת הרף

ככלל, היתה הסכמה בין המרואיינים על כך ששיטת הרף שיפרה מאוד את הפיקוח על המעונות. מנהלי פנימיות אמרו שהרף מבהיר ציפיות. בעזרתו הם יודעים מה נדרש מהם, ועל מה הם נמדדים, ודבר זה נותן להם תחושת ביטחון. היו שאמרו שיישום השיטה מחייב אותם להשתחרר מלחצי היומיום ולהקדיש מחשבה לסוגיות עקרוניות בניהול המעון. צוותי הפנימיות ייחסו חשיבות למידע שהמערכת מעמידה לרשותם, אם כי בנושא זה עלו השגות שיפורטו בהמשך.

בין תגובותיהם של מנהלי וצוותי פנימיות היו אי אלה הברלים, שנבעו מהאידיאולוגיה הטיפולית שלהם. בפנימיות לילדים בעלות אוריינטציה פסיכודינמית מגובשת ובקהילות טיפוליות לנפגעי סמים היתה שיטת הרף פחות משמעותית. למעונות אלה כלי אבחון ייחודיים, ומעבריהם של חניכים משלב לשלב אינם חופפים את לוח הזמנים של הרף. אמנם לא הובעה במעונות אלה התנגדות לשיטת הרף, אבל לא יוחסה לה אותה חשיבות כמו במעונות אחרים.

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 ועם אנשי צוות, ומקצתם מודים שלא עשו זאת בעבר, לפחות לא באופן שיטתי. יתר על כן, שיטת הרף מחייבת אותם להתייחס לנושאים שנטו לעקוף בעבר, 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 היתה הצד החזק שלי".

כשמפקחים ומנהלי פנימיות נשאלו אם למדו דרך השיטה דברים חדשים על המסגרות שבניהולם או בפיקוחם, זו היתה התשובה הרווחת: "לא היו הפתעות מרעישות, אבל היו דברים שלא הייתי מודע להם או שהייתי מודע להם במעומעם." הדוגמאות שניתנו התפרסו על טווח רחב של נושאים, החל בעניינים מנהליים (מסמכים בתיק האישי של חוסים), דרך נושאי תברואה ובטיחות וכלה בעמדות ובתחושות של חוסים ואנשי צוות.

ראשי ארבע היחידות שנבדקו טענו שהרף משרת תהליכי רישוי והתקשרות, ויש לו חשיבות מיוחדת בעידן של הפרטה. יישום השיטה מקל על המשא ומתן בין הנהלות המעונות למטה משרד הרווחה בכל הנוגע למיון חוסים, צרכים שלא נענים וכיוצא באלה. בזכות השיטה המשא ומתן בין הנהלת המעון למטה מבוסס יותר על נתונים ופחות על תחושות. אנשי מטה במשרד הרווחה ייחסו חשיבות לאחידות בהכנת תוכניות עבודה ותוכניות טיפול. רובם אמרו שנתוני הרף משמשים אותם ככלי עבודה וכבסיס לדיונים במישורים שונים.

בראיונות צוינו גם תוצרי לוואי של הפעלת השיטה, כמו למשל העצמה של דיירים עקב מעורבותם בתהליך וכן העצמה של מדריכים ואימהות בית ושיפור התקשורת בינם לבין הצוות הטיפולי.

בשלושת השירותים שבהם השיטה מופעלת במלואה מזה כמה שנים (השירות לילד ולנוער, רשות חסות הנוער ואגף השיקום) היתה הסכמה שרבות מעלותיה על מגבלותיה. מפקחים ומנהלים רבים סיפרו שבתחילת הדרך התנגדו לשיטת הרף, וראו אותה כגזירה שנכפתה עליהם. במהלך השנים הם למדו להכיר את מעלותיה, וכיום לא היו מוותרים עליה. באגף לטיפול באדם המפגר עדיין ניכרה מידה של אמביוולנטיות כלפי השיטה, ורק לאחרונה הושגה הסכמה עם נציגות המעונות הפרטיים על הפעלתה.

הטמעה, יציבות ושינוי

הקליטה הטובה של הרף בשלושת השירותים שבהם הוא מופעל במלואו נבעה, במידה רבה, ממחויבות מנהלי השירותים והמפקחים הארציים. זו אפשרה למפקחים מהשורה להתנסות במערכת, להפנים אותה ולהתמודד עם הבעיות שעלו. יש חשיבות למעקב מתמיד של הנהלת השירות אחר ביצוע המשימות בידי המפקחים. כך, למשל, כשנעשה מעקב כזה בשירות לילד ולנוער, התברר שגם כשהשירות מחויב לשיטה, והמפקחים מתייחסים אליה בחיוב, היישום אינו תמיד מלא. הסיבה הרווחת לכך היתה חילופי גברי במשרות של מפקח, מנהל פנימייה או רכו טיפול. חילופי גברי מחייבים פעילויות הטמעה נמשכות. פעילויות כאלה, כמו למשל יום עיון לעובדים חדשים (מפקחים, מנהלים, וצוותים טיפוליים וחינוכיים), נערכו בחלק מהשירותים, אך לא בכלם.

בעת הבדיקה היו כל השירותים שנבדקו בקשר הדוק עם צוות הבטחת איכות במכון ברוקדייל. לכל אחד מארבעת השירותים היה רפרנט במכון שעמד לרשותו בכל עת, כדי לסייע בהתמודדות עם בעיות שעלו תוך הפעלת השיטה, בהכנסת תוספות ושינויים, בפעילויות להטמעת המערכת, בעיבוד נתונים והפקת דו"חות (וולק, צמח-מרום, הלבן-אילת, ברנץ ודורי, 2006; משרקי, צמח-מרום ויוגב, 2005), בפיתוח כלים וחומרי הדרכה (צמח-מרום, הלבן-אילת ויעקב, 2007). עובדי המכון גם עקבו אחר שיטות חלופיות לבקרת איכות במקומות שונים בעולם (פליישמן וצמח-מרום, 2006). מפקחים ואנשי מטה בשירותים השונים ייחסו חשיבות רבה לתמיכה הנמשכת של צוות המכון. נראָה שעל אף הלמידה של צוותי הפנימיות, יישום נמשך של הרף מחייב תמיכה חיצונית רציפה, גם אם לא בהיקף שנדרש בתחילת הטמעתו במערכת.

אחת הסוגיות העיקריות שעלתה בראיונות היתה יציבות שיטת הרף לעומת הדינמיות המתבקשת בעקבות שינויים בשירותים ובסביבותיהם. במהלך השנים נקטו אנשי השירותים השונים יוזמות, יצירתיות לעתים, בהתמודדות עם בעיות שעלו. כך נוצרו הבדלים בין שירותים ביישום השיטה (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 שייקל על הבאים אחריהם למלא טפסים על חניכים על אף ההיכרות הקצרה. יוזמות אלה, ברובן כשלעצמן, יצרו הבדלים משמעותיים בין השירותים, משום שכמעט לא היתה למידה והעתקה של יוזמות מצליחות בין שירותים ובתוך כל שירות.

לצד הרצון לתקן ליקויים שהתגלו בכלים ולהתאימם למציאות משתנה, קיים גם רצון לשמור על מידה של יציבות, כדי לאפשר השוואות בין שנה לשנה. גם כשמחליטים לתקן ולשנות, זה לא תמיד קורה. הגורם העיקרי המעכב שינויים נעוץ במערכת המחשוב. כפי שאמר אחד המרואיינים: "כשהכנסנו שינויים בנושא הלימודים, זה תקע את המערכת כולה לחודשים רבים." כיום כל שינוי מחייב מעורבות של האגף למערכות מידע. עומס העבודה שמוטל על אגף זה והקדימויות שנקבעו לו אינם מאפשרים היענות מהירה לדרישות מפעילי השיטה.

במאמר שמציג את שיטת הרף (פליישמן ועמיתים, 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 במחזורים קודמים כמעט אינם קיימים עוד. מדובר למשל בעניינים מנהליים, כמו תיקי חוסים שמכילים את כל המסמכים הדרושים. עם זאת, לא מצאנו דוגמאות להעלאת הרף. ייתכן שהסיבה לכך היא שכמעט בכל שירות נוספו מסגרות חדשות, היו חילופי גברי, ותמיד יש חשש משחיקה בנושאים שבאו לכאורה על תיקונם.

השפעת יישום שיטת הרף על דפוסי הפיקוח

בפיקוח על מעונות פנימייה משולבים, כאמור, היבטים של ייעוץ, תמיכה ושותפות בקבלת החלטות עם היבטים של בקרה. שיטת הרף נועדה לחזק את מרכיב הבקרה בתפקידו של המפקח, ולהפוך מרכיב זה לשיטתי יותר. בתחילת הדרך עוררה השיטה מידה של התנגדות בקרב המפקחים, שראו עצמם עמיתים ושותפים, וחששו שתפקידם

ייהפך פורמלי ו"בירוקרטי" ושהם עלולים לאבד את הקשר האישי עם צוותי המעונות. חשש זה התבדה. כיום יש בקרב המפקחים והמנהלים הסכמה 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 השדה (דרך ראיונות מובנים עם חוסים ואנשי צוות ודרך תצפיות שיטתיות), ובכך מרחיב את ההיכרות והידע שלו ואת השיח שלו עם מנהלי המעונות וצוותיהם. לא היה מפקח אחד או מנהל מעון אחד, שטען שהקשר בין המפקח לצוותי המעונות הפך מנוכר בגלל יישום שיטת הרף.

האם הפעלת שיטת הרף בידי מפקח, שרואה עצמו עמית של מנהל הפנימיה וצוותו, פוגמת באיכות הבקרה וגורמת להטיה? התשובה לשאלה זו מורכבת. היו מקרים שבהם היחסים האישיים עם מנהל מעון והמודעות לקשיים שהוא נתקל בהם גרמו למידה של התחשבות בעת ניסוח הדו"ח. קרה גם שמפקח ומנהל ניהלו משא ומתן על תיקון מידי של ליקויים, כדי שלא יופיעו בדו"ח. מקרים אלה היו ספורים. רוב המפקחים הקפידו על ביקורי פיקוח לפי ההנחיות. הם גם סברו שהקשר היומיומי שלהם עם המעון מקשה על הסתרת ליקויים בעת הביקור השנתי.

ברשות חסות הנוער נעשה בעבר ניסיון להפריד בין הרף לבין ההיבטים האחרים של הפיקוח השוטף על ידי הטלת ביקורי הפיקוח המקיפים לצורך הרף על מפקחים של מחוזות אחרים (כלומר: מפקח א' ביקר בפנימיות של מפקח ב') ועל אנשי המטה (רובם מומחים בתחומים ספציפיים). ניסוי זה נקטע כעבור שנה, כשמטה הרשות הגיע למסקנה שהיתרונות של הפעלת הרף בידי המפקח של המעון עולים על היתרונות של השיטה החלופית.

כאמור, הבדיקה לא כללה את השירות לזקן, שבו הוטל יישום הרף על גורם חיצוני, שאינו חלק ממערך הפיקוח. לכן לא התאפשרה השוואה בין מודל של הפרדת הבקרה מתפקידי הפיקוח האחרים למודל של שילובם. יחד עם זאת, מכל התגובות שהתקבלו נראה שיתרונות השילוב בין תפקידי הבקרה והייעוץ עולים על יתרונות אפשריים של הפרדה ביניהם.

יישום שיטת הרף הבלטי קושי הנובע מהרקע המקצועי של המפקחים. השיטה מחייבת אותם להתייחס לנושאים רבים ושונים, ובכללם כאלה שאינם חלק מההכשרה של עובדים סוציאליים או מחנכים (מתחום הרפואה, הבטיחות, הכספים ועוד). בעיה זו נפתרה חלקית בשירותים שהפעילו יועצים מומחים (האגף לטיפול באדם במפגרי ורשות חסות הנוער). בשירותים אחרים השתתפו מקצת המפקחים בתוכניות הכשרה או העשרה בתחומים שונים, אך נותרו תחומים שהם עדיין מתקשים בהם.

מחזור פעילות הרף ולוחות זמנים

להלכה מחזור הפיקוח הוא שנתי. למעשה רק אחד מארבעת השירותים שנבדקו, רשות חסות הנוער, שואף לקיים מחזור שנתי, ועל פי רוב מצליח בכך. באגף השיקום ובשירות לילד ולנוער מחזור הפיקוח הוא דו שנתי, כשבשנה אחת נערך ביקור פיקוח מקיף, ובשנה שלאחר מכן יש מעקב אחר תיקון הליקויים. באגף לטיפול באדם המפגר, לקראת הפעלת השיטה במעונות הפרטיים, מדובר על מחזור תלת שנתי. יחד עם זאת, בכל השירותים ממלאים מדי שנה את טופסי הנתונים על החוסים ובונים תוכניות טיפול אישיות. הארכת מחזור הפיקוח לשנתיים או שלוש מוסברת בעומס העבודה המוטל על המפקחים. השירותים שהנהיגו מחזור דו שנתי טענו שדי בו להבטיח שמירה על הסטנדרטים.

ברוב השירותים (רשות חסות הנוער, אגף השיקום והאגף לטיפול באדם המפגר) נוספו לביקור הפיקוח השנתי או הדו שנתי גם ביקורי פתע אחת לכמה חודשים. בביקורים אלה המפקחים חוזרים ובוחרים היבטים נבחרים של תפקוד המעון. לעתים מדובר בביקורי פתע במלוא מובן המלה, כלומר ביקורים שלא הודיעו עליהם מראש, ולעתים בביקורי מפקח שגרתיים, שמשמשים גם למילוי טופס ביקורי הפתע.

בשירותים שונים התפתחו וריאציות על מחזור היישום. באגף לטיפול באדם המפגר, המפקח 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) בנוגע לכל חניך נאספים פעמיים בשנה, לקראת ישיבות ועדת ההערכה שדנה במצבו ובהמשך העבודה עמו.

בעיה שחשפו הראיונות, במיוחד במעונות פנימייה של השירות לילד ולנוער, היא התאמת לוח הזמנים של הרף למחזור החיים של המעון. במעונות אלה שנת עבודה חופפת שנת לימודים, מתחילה בספטמבר ומסתיימת ביוני. חניכים חדשים מתקבלים בדרך כלל לקראת תחילת שנת הלימודים, וחניכים שמסיימים עוזבים בדרך כלל בקיץ. צוות המעון אמור למלא 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 מעונות ציינו שלא תמיד היה באפשרותם לעמוד בלוח הזמנים, לעתים עקב עיכובים בעיבוד הנתונים בהנהלת השירות. ואולם גם בהעדר עיכובים טכניים, יש קושי לסנכרן את לוח הזמנים של הרף עם לוח הזמנים של המעון. כך קורה שתוכניות עבודה נבנות לפני שמתקבלים הנתונים העדכניים, על סמך נתוני חניכים מהשנה הקודמת.

בעיה אחרת שעלתה בשירות לילד ולנוער היתה שתחילת שנת הלימודים מטילה עומס עבודה גדול על הצוות הטיפולי והחינוכי של המעון, ולכן אינה זמן טוב למילוי טופסי הנתונים על החניכים. את טופס נתוני החניך ממלאים בדרך כלל בשיבות צוות של משפחתונים או קבוצות, ונדרש זמן רב לדיון בכל חניך. ניסיונות להקדים את מילוי השאלונים לחדשי הקיץ (יוני-יולי) לא צלחו, משום שבחופשת הקיץ רוב החניכים אינם בפנימייה, אין קשר עם המורים בבתי הספר וחלק מהצוות החינוכי והטיפולי מתחלף.

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

עד כמה מיטיב המידע שמופק משיטת הרף לייצג את מצבם של החוסים?

טופסי נתוני חניך או נתוני דייר נותנים, לדעת המרואיינים, תמונה טובה דיה, כדי לשמש בסיס לתוכניות טיפול לפרט ותוכניות עבודה למעון וכדי לייצג שינויים משנה לשנה במצבם של חוסים ובהרכב אוכלוסיית המעון. יחד עם זאת, הועלו בראיונות טענות בדבר מגבלות השיטה, מגבלות שמרואיינים שונים ייחסו להן מידה שונה של חומרה. רבים ממנהלי המעונות וגם מהמפקחים רואים בכלים שפותחו במסגרת שיטת הרף, לא רק כלי בקרה, אלא גם כלי אבחון, המשמשים אותם בטיפול בחוסה ובהערכת תוצאות הטיפול. הביקורת על הכלים נובעת, בחלקה, מכך שהם מתאימים לשימושים האחרים פחות מכפי שרבים מהמפקחים, המנהלים והעובדים החינוכיים והטיפוליים היו רוצים.

רגישות: הועלתה טענה שטופס נתוני החניך אינו רגיש דיו כדי שאפשר יהיה ללמוד ממנו על שינויים לאורך זמן. הפריטים בטפסים דיכוטומיים (יש/אין בעיה), ואינם מודדים את מידת חומרתה של הבעיה. ייתכן שיפור במצבו של חוסה במסמן כלשהו (לימודים, הסתגלות חברתית וכיו"ב), אבל אם הבעיה עדיין בעינה, השיפור לא בא לידי ביטוי. באגף השיקום בנוי טופס נתוני דייר על סולמות של חמישה שלבים, ואולם גם הם מתורגמים, בסופו של דבר, למשתנה הדיכוטומי יש/אין בעיה.

כשהטופס משמש רק ככלי פיקוח, שתכליתו לוודא שבעיות שאותרו אצל חוסים זוכות לטיפול, הניסוח הדיכוטומי (יש/אין בעיה) עשוי להספיק. אבל כשמשתמשים באותו כלי, כדי להעריך את תוצאות הטיפול, הממצאים עשויים להיות בעייתיים. כשנבדקו שינויים במהלך שנה אצל כמה אלפי חוסים במעונות השירות לילד ולנוער (Zemach-Marom, 2008, p. 77), נמצא שמלכתחילה לרבים מהם לא היתה 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 רגיש יותר היה מביא לממצאים שונים. יחד עם זאת, כל ניסיון להפוך את הכלי למעודן יותר, כלומר מפורט יותר, יגדיל את השקעת הזמן הנדרשת.

יציבות: במספר בדיקות נמצא שבעקבות התערבות כלשהי, או על פני זמן, לא חל שיפור במסמנים אלה או אחרים, זאת כאשר הצוות הטיפולי והחינוכי התרשם אחרת. ייתכן שהתרשמותם של אנשי הצוות מוטה, אך ייתכן גם שבמהלך שהותם של חוסים בפנימיות משתנות הציפיות שמופנות כלפיהם. למשל: בעיות בתחום התפקוד החברתי הנחשבות קלות בתחילת שהותו של חניך בפנימייה נתפסות כחמורות יותר בהמשך, עקב שינוי בציפיות. יתר על כן, סביר להניח שבמהלך הזמן החוסה מרגיש חופשי יותר לבטא קשיים, באופן מילולי או התנהגותי, וכך מצבו נתפס כקשה יותר.

אמינות: באחדים מהמעונות עלו שאלות בדבר השפעת דרך מילוי הטופס על אמינות המידע המתקבל. ברוב המקומות (וברוב הזמן) טופס נתוני חניך או דייר ממלא בסדרה של ישיבות צוות שמוקדשות לדיון מעמיק בכל חוסה. לפעמים, בצוק העתים, העובדת הסוציאלית ממלאה את הטופס לבדה, כמיטב יכולתה. יתר על כן, יש לא מעט תחלופה בצוות הטיפולי, ועובדת סוציאלית חדשה עלולה להתקשות במילוי טופסי נתונים על חוסים ותיקים.

על אף ההסברים המפורטים והפירוק של פריטים למרכיבים, היתה לחלק מהמרואינים תחושה שאנשים שונים ממלאים את הטפסים (למשל טופס נתוני חניך) בצורה שונה, וכך מגיעים לתוצאות שונות. במקצת הפנימיות נערכו סדנאות לצוות הטיפולי והחינוכי שתכליתן היתה להבטיח מילוי אחיד של הטפסים.

מקורות מידע: שירותים שונים מתייחסים באופן שונה 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 אין הדיירים נשאלים, למעט בנושא אחד (צחצוח שיניים). נאמר לנו שבאגף זה עובדים על שאלות לדיירים. באשר למשפחות, אלה משמשות אחד ממקורות המידע במערכת תמ"ר של רשות חסות הנוער, אך לא בשירותים האחרים.

דגש על פתולוגיה: ברוב השירותים הכלים שפותחו מתייחסים לפתולוגיה, ומתעלמים מהיבטים חיוביים בתפקודו של החניך. בטופס נתוני חניך של השירות לילד ולנוער לא מצאנו ולו גם פריט אחד שמנוסח על דרך החיוב. אין התייחסות לכישרונות, ליכולות, לתרומה של החניך ועוד כיוצא באלה. אפילו פריטים ניטרליים במהותם נוסחו תוך שימוש במונחים שליליים (למשל: "הזנחה חיצונית" ולא "הופעה חיצונית"). ייתכן שהסיבה לכך היא ששיטת הרף התבססה על שיטת המסמנים, ששורשיה במערכות רפואיות, שבהן הדגש הוא על מצבים פתולוגיים המחייבים התערבות רפואית או סיעודית. באגף השיקום הכירו בבעיה, והפכו ניסוחים שליליים לניטרליים. בשירות לילד ולנוער נמנעו משינוי מתוך רצון לשמור על יציבות הכלים ולאפשר השוואות בין שנים.

עד כמה מיטיב המידע לייצג את מצב המעונות?

אחד התוצרים העיקריים ששיטת הרף מפיקה הוא רשימת ליקויים למעון. רשימת ליקויים מזמינה ספירת ליקויים. מנהלי מעונות, וגם מפקחים, מייחסים חשיבות למספר הליקויים, ושואפים לראות אותו קטן ממחזור ביקורת אחד לאחר. חלק מהביקורת שהופנה כלפי שיטת הרף נבע מרגישותם של מנהלים לדימוי שספירת הליקויים יוצרת.

שקלול ליקויים: בסיכום מספר הליקויים שהתגלו בעת הביקורת מקבלים כל הליקויים משקל זהה. דוגמה שהוזכרה מדי פעם היתה 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 היתה שחסרה הנחיה בדבר קדימויות בתיקון, כשלכל הליקויים משקל זהה. באגפי השיקום והפיגור הוצמדו למקצת הנושאים "פעמוני אזעקה" שמציינים אותם כבעלי חשיבות מיוחדת ומחייבים התערבות מיידית. כמו כן נאמר שנעשה שקלול שונה של ליקויים, כשהרף משמש למטרות רישוי.

ליקויים שאינם ניתנים לתיקון: היו מנהלי הפנימיות שקבלו על כך שרשימת הליקויים כוללת גם כאלה הנובעים מגורמים שהם מחוץ לשליטתם. כדוגמה הם הביאו את חסרונם של מקלטים ומרחבים מוגנים, כשהסיבה לכך היא העדר תקציב או בעיות חוקיות שמונעות בנייה בשטח הפנימייה. לעומתם היו בהנהלות השירותים כאלה שראו חשיבות בכך שליקויים שאינם ניתנים לתיקון לכאורה יחזרו ויופיעו ברו"חות, עד שיזכו לתשומת הלב של אלה האמורים לטפל בהם.

איכות הטיפול: טענה חוזרת היתה שהדגש בשאלון המוסדי הוא על היבטים טכניים ופורמליים, ושאינן הוא נותן תמונה נאמנה של איכות הטיפול. היו מפקחים שאמרו:

"ייתכן 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? בעקבות משבר באחד ממעונות רשות הנוער נבדקו דו"חות הרף, ולא נמצא בהם מידע שניבא את המשבר. לאחרונה נעשה ניסיון לציין מסמנים וליקויים שעשויים לנבא משברים ולייצר דו"ח שיתריע על כך.

האם אפשר להטות את ממצאי הרף? רוב 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 להעמיד פנים. היו אחרים שאמרו, שיש מתח סביב הביקור ושהצוות מעוניין שהמפקח יראה את המעון במיטבו, וכך גם ידווח עליו. היו גם מפקחים שהודו שיש עדיין נושאים שלא נוח להם לשאול עליהם שאלות נוקבות, ולכן לעתים המידע שהם מקבלים מוטא לחיוב. בסך הכול הרושם הוא שברוב המקרים תוצרי שיטת הרף נותנים תמונה נאמנה של תפקוד המעון ושל איכות הטיפול בחוסים.

תשומות, תפוקות ותוצאות

ביישום שיטת הרף מוקדש מאמץ רב לניטור תשומות ושמירה על נהלים (במינוח של מפתחי השיטה: "מבנה" ו"תהליך"). שאלוני המעון מוקדשים בעיקר לנושאים, כמו כישורי סגל העובדים, תקינות של מבנים וציוד, הקפדה על נהלי תיעוד ודיווח. חלק קטן יותר מהפריטים בשאלונים אלה מוקדש לתפוקות (השתתפות של חוסים בחוגים, שיעורי עזר לתלמידים, חיסונים, ביקורים במרפאה וכיוצא באלה). אין בשאלון פריטים שמתייחסים לתוצאות הטיפול הפנימיית. לעומת זאת, טופסי נתוני חוסה, ובמידה מסוימת גם שאלוני פרט, מהווים כבר כיום בסיס להערכת תוצאות, הן ברמת הפרט והן ברמת המעון, כשמסתכלים על התמונה הכוללת העולה מהם. יש תוצאות שנבדקות בעת ביקור הפיקוח (אם החוסה נקי, לבוש בהתאם לעונה, שבע רצון וכו'), ויש תוצאות שיש להן משמעות רק בהשוואת על פני זמן (אם השתפר מצבו של חניך, או מצבם של החניכים כקבוצה, בנושאים כמו תפקוד בלימודים, קשרים עם המשפחה וכיוצא באלה). אולם, כאמור, שאלוני הפרט אינם רגישים מספיק, כדי שיוכלו לשמש ככלי למדידה מדויקת של שינויים ולהערכת תוצאות. דגש על הערכת תוצאות יחייב ניסוחים מעודנים יותר של הפריטים בשאלונים אלה.

דגש על תוצאות יחייב הגדרת יעדי שינוי במצבם, במעמדם או בהתנהגותם של חוסים, ברמת הפרט, המעון והשירות. בשונה ממחקרים וניסויים אקדמיים, כשמדובר בתוצאות בהקשר של פיקוח על שירותים, אפשר להשוות מצב (בריאות השן למשל) לסטנדרט; אפשר גם למדוד שינוי על פני זמן, אך קשה מאוד להעריך עד כמה מצבו של החוסה או השינוי שחל במצבו הם תוצר של המעון וצוותו. יתר על כן, דגש רב יותר על תוצאות טומן בחובו סכנה של הטיית פעילות המעון וצוותו, כמו למשל הזנחת יעדים לא מדידים, קבלה או דחייה של חוסים על פי תרומתם הצפויה ל"הצלחה" וכיוצא באלה.

השימוש במוצרי שיטת הרף ברמת הפרט, המעון והשירות

גם אם לא היתה זו הכוונה המקורית, הרי ההשקעה הרבה במילוי טופסי נתונים על חוסים מוצדקת, מנקודת מבטם של צוותי הטיפול והחינוך במעונות, 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 אינם די רגישים, ששינויים לא תמיד באים לידי ביטוי ושיטת הרף מציגה שינויים במצבו של פרט רק משנה לשנה, ואינה מייצרת סדרות ארוכות יותר.

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

ברמת המעון נתוני הרף משמשים בסיס לתוכנית העבודה השנתית. לא מעט החלטות מתקבלות בעקבות מידע שנצבר בשיטת הרף: מצוקות ומצבי סיכון שעלו בטופסי נתוני חוסה ובשאלוני פרט, נהלים שנשכחו, פעילויות שזקוקות לתגבור ועוד כיוצא באלה. מנהלי מעונות נעזרים בנתוני הרף, כשהם מנהלים דיונים עם מטה השירות על המשאבים הדרושים להם, והיה גם מי שציין שתוצרי הרף מסייעים בעת פנייה לתורמים.

עם זאת, מנהלי מעונות עדיין אינם מפיקים את מלוא התועלת האפשרית משיטת הרף. לא תמיד הנתונים נאגרים כך שאפשר להיעזר בהם כשהם מפיקים דו"חות לגורמים שונים, כולל מטות השירותים במשרד הרווחה. קורה לא פעם שהם מוצאים עצמם יוצרים ידנית דו"חות שלכאורה ניתן היה להפיקם מנתוני הרף (או ה"תפוקות"). כמו כן יש נתונים שנאספים במעונות, עוברים למטה השירות לשם עיבוד, אך לא מושבים למעונות לאחר העיבוד (למשל מאפייני כוח אדם והשינויים במעון משנה לשנה), לעתים בטענה שהמידע רלוונטי למטה השירות ולפיקוח, אך לא להנהלת המעון.

ובכל זאת הנהלת השירות לילד ולנוער מעבירה למעונות נתונים על החניכים בגיליונות אקסל, ואלה מאפשרים למנהלים ולאנשי טיפול, לפחות לאלה בהם המיומנים בשימוש באקסל, לעשות עיבודים משלהם, למשל השוואה בין קבוצות בתוך המעון. היו מנהלים שסיפרו שהם מנצלים מידע שנוצר בדרך זו ככלי להדרכה ולהחלטות על הקצאת משאבים לקבוצות, לתחומים ולחוסים.

שיטת הרף מעמידה לרשות מטות השירותים שלושה סוגי מידע: (1) נתונים על כל החוסים בפנימיות השירות ואפשרות לעבד נתונים אלה כדי ללמוד על אפיוניהם. כך, למשל, השירות לילד ולנוער מפיץ מדי שנה מידע על השינוי בשיעור 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 לילד ולנוער. (3) נושאים רלוונטיים למישור של השירות כשירות (ולא לכל פנימייה בנפרד); למשל: מידת היציבות של סידורים (מספר מעברים בין מסגרות). עד כה נעשה שימוש בשני סוגי המידע הראשונים. הפוטנציאל של שיטת הרף כמערכת תומכת החלטות גדול מהשימוש שנעשה בה עד כה ברמה של מטות השירותים.

תשתית מחשוב ותקשורת

מערכת המחשוב היא הבסיס להפעלת שיטת הרף (וגם תפוקות המערכת), ובה בעת גם עקב אכילס שלה. רבים 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 חוסה נשלחים למשרד הרווחה בירושלים ומוקלדים שם. כך נגרמים עיכובים בעיבוד המידע והחזרתו לפנימיות, בשל מצבת כוח האדם המינהלי בשירות. יש שירותים שמינו עובד מינהלי 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, כשהקלדה מוטלת על אדם עמוס במטלות אחרות, נוצרים עיכובים ממושכים, שבמקרים קיצוניים הפכו את המידע ללא רלוונטי.

בכל הנוגע לתפוקות המערכת (אך לא לשאלוני הרף) המצב ברשות חסות הנוער שונה. העובדת הסוציאלית, האחראית לאיסוף הנתונים על החניכים מעמיתה לצוות, מקלידה אותם למחשב, שבו מותקנת תוכנה ההופכת אותם לדו"ח על כל חניך וחניך, שאותו היא

מפיקה לקראת ישיבת ועדת ההערכה. אולם גם נתונים אלה נשלחים למטה בירושלים באמצעות דואר אלקטרוני, ואין לעובדות הסוציאליות במעונות כניסה ישירה למידע שנצבר בהנהלת השירות.

הבעיה החמורה ביותר שעלתה בראיונות היא הקושי להכניס שינויים בכלים ובדרכי עיבוד החומר. אפילו רשות חסות הנוער, שמעסיקה עובד בתפקיד רכז מערכות מידע, תלויה באגף מערכות מידע ברצותה להכניס שינויים למערכת הרף או התפוקות, לא כל שכן השירותים האחרים. בתוכנית העבודה של האגף למערכות מידע במשרד הרווחה לשנים הקרובות כלולה בניית מערכת חדשה, ירידותית יותר, שתאפשר למשתמשים להכניס שינויים בלי להזדקק לשירותי האגף.

סיכום ומסקנות

שיטת הרף, כפי שמופעלת כיום במעונות פנימייה, נותנת בידי המדינה כלי המאפשר לה להבהיר את ציפיותיה ודרישותיה מעמותות ומעסקים פרטיים המפעילים מעונות, כדי לוודא שהבעלים אכן עומדים בחוזה שחתמו עליו ושהם מפעילים את המעונות בהתאם לסטנדרטים ולנהלים שקבעה המדינה. אין השיטה מחייבת להקים מנגנוני בקרה ייחודיים. ניתן להפעילה באמצעות מנגנוני הפיקוח הקיימים, ואף נמצאו יתרונות לשילוב בין הפונקציות של פיקוח ובקרה. המעונות למדו לעמוד בקריטריונים שהציגה שיטת הרף, ועמידתם בקריטריונים אלה השתפרה ממחזור פיקוח אחד לבא אחריו. נמצא שלהפעלת שיטת הרף היו גם תוצאות לוואי, רובן רצויות. הפעלת השיטה יצרה בסיסי נתונים המשרתים את מערכת ההשמה החוץ-ביתית על כל רבדיה, מהטיפול בפרט ועד לקבלת החלטות בדרג הבכיר של השירות.

במהלך השנים הפכה השיטה למורכבת יותר, כשמדי פעם נוספים לה עוד שימושים. זאת בין היתר משום שהיחידות שהשתמשו במערכת ייחסו חשיבות לשימושים שהתווספו, ואלה היו לעתים המניע להכנסת שינויים וחיידושים. השימושים שהתווספו פיצו על ליקויים שהתגלו במערכת (למשל פער הזמן בין בדיקה לבדיקה), אך גם יצרו מידה של סרבול ומידה רבה של שונות בין יחידות. עד לאחרונה לא היה גורם מרכזי שיגדיר את מטרות השיטה, תפקידיה וגבולותיה, וייתן כיוון כללי ומשותף לפיתוחה. העובדה שהאחריות לפיתוח המערכת ולעבודה מול מכון ברוקדייל היתה מוטלת על כל שירות בנפרד עודדה יצירתיות, והולידה חידושים מעניינים, אך בה בעת יצרה גם סרבול ושונות בין יחידות, בכלים, בנהלים, באורך מחזור הפיקוח, שלא תמיד יש לה הצדקה עניינית. יש לקוות שהגורם המרכזי כיום את הפעלת השיטה (האגף לתכנון, מחקר והכשרה במשרד

הרווחה) ימשיך לאפשר מידה של יוזמה מקומית ויצירתיות, אך יפעל בד בבד ליצירת שפה משותפת ויקדם למידה הדדית בין היחידות השונות, למידה שתביא לאחידות רבה יותר בכלים ובנוהלי הפעלת השיטה.

שיטת הרף מכסה כמעט את כל הנושאים החשובים לתפקודם של מעונות פנימייה, למעט אחד: תנאי ההעסקה של עובדי המעונות. כפי שצוין במבוא למאמר זה, ההפרטה מכניסה למערכת שיקולים של צמצום עלויות, והמקום העיקרי שבו ניתן לצמצם עלויות הוא כוח אדם. שיטת הרף אמנם מתייחסת לכוח האדם המועסק במעונות, אך לא לתנאי עבודתו. המפקחים נדרשים לבדוק את מספר אנשי הצוות מסוגים שונים ביחס למספר החוסים ואפיוניהם, את כישורי העובדים ואת ההכשרות שהם עוברים, ואולם אף לא באחת מהיחידות שנבדקו מתייחסים לתנאי ההעסקה של העובדים ולשמירת חוקים, כללים והסכמי עבודה. לתנאי ההעסקה של העובדים השלכות על איכות חייהם של החוסים ועל איכות השירותים שהם מקבלים, ולכן ראוי שגם הם יכללו במערכת הבקרה.

נחוץ להבטיח שהמידע שנאסף יאפשר להעמיד קריטריונים לאיכות המתייחסים, לא רק לכל מעון בנפרד, אלא לתפקודה של מערכת השירותים כולה. למשל: כיום שיטת הרף מתייחסת להיבטים רבים ושונים של איכות הטיפול בפרט, למעט אחד – יציבות הסידור. זאת משום שהיבט חיוני זה אינו תלוי במסגרת השמה מסוימת, אלא בתפקודה של המערכת כולה. כבר כיום המידע שנאסף מאפשר להפיק נתונים על מספר המעברים של פרטים בין יחידות, על משך תקופות המתנה ועל היבטים אחרים של תפקוד המערכת כולה, שחשיבותם לרווחתם של החוסים חשובה לא פחות מאיכות התפקוד של כל מעון בנפרד.

שיטת הרף, וכל שיטה אחרת להבטחת איכות, מחייבת תשתית מתקדמת, אמינה וידידותית של עיבוד נתונים ושל תקשורת בין מחשבים. רבים מהליקויים שמנינו בהפעלת השיטה, ליקויים שמונעים ניצול אופטימלי של המערכת, נובעים מבעיות במערכת המחשוב והתקשורת. משאבים רבים הושקעו בבניית המערכת ובהפעלתה, והשקעה לא מספקת בבסיסי המחשוב והתקשורת מונעת את הבאתה למצב תפקודי אופטימלי.

לסיכום, הפרטת שירותי הרווחה מחייבת את המדינה לאמץ שיטות אמינות ויעילות לפיקוח, בקרה והבטחת איכות השירותים. על אף הליקויים שנמנו ופורטו במאמר זה, שיטת הרף עונה על דרישה זו. יחד עם זאת השיטה מחייבת השקעה נמשכת בפיתוח ובהרחבה, תיקון ליקויים והתאמה לתנאים משתנים.

מקורות

- אייזנשטדט, מ' (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסיעוד ושירותי התקן ומניעת העבריינות. בתוך י' קטן (עורך), שירותי הרווחה האישיים – מגמות ותמורות (עמ' 189-210). תל-אביב: רמות.
- ארה, ע' ולזאר, א' (1989). תפקיד ראש צוות/מדריך במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: הספרייה המרכזית לעבודה סוציאלית.
- אשכנזי, י', גרוס, ר', טבנקין, ח', פורת, א' ואבירם, א' (2005). מיפוי תוכניות הבטחת איכות בקופות החולים בישראל וזיהוי הגורמים התורמים להצלחה או כישלון. ירושלים: מכון ברוקדייל.
- הזנפולד, י' (2005). מדינת הרווחה במעבר: מה יהיה תפקיד מגזר המלכ"רים? ביטחון סוציאלי, 70, 13-31.
- וולק, ד', דולב, ט', פליישמן, 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', הלכן-אילת, ח', בראנץ, ב' ודורי, י' (2006). השירות לילד ולנוער: נתונים על ילדים בפנימיות בשנת תשס"ו (2005/6). ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה.
- זוסמן, צ' (2005). מסגרת לדיון במדיניות ההפרטה בשירותים חברתיים. בתוך י' קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים (עמ' 255-278). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.
- חובב, מ' (1998). הפיקוח בשירותי הרווחה בישראל. תל-אביב: צ'ריקובר
- כורזים-קורושי, י', ליבוביץ, ש' ושמידט, ה' (2005). ההפרטה החלקית של שירותי אומנה – סוגיות ולקחים בתום ארבע שנות הפעלה. ביטחון סוציאלי, 70, 56-76.
- כץ, י' ומזרחי פ' (1994). על הפיקוח בסיעוד, א'. האחות בישראל, 49, 30-32.
- כץ, י' ומזרחי פ' (1995). על הפיקוח בסיעוד, ב'. האחות בישראל, 50, 23-26.
- מכון מנדל למנהיגות (2007). נייר עמדה בנושא הפיקוח המחוזי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. ירושלים: מכון מנדל למנהיגות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

- משרקי, א', צמח-מרום, ת' ויוגב, א' (2005). אגף השיקום, תחום טיפול חוץ ביתי, נתוני דיירים: מחזור 3. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה.
- פליישמן, ר', ולק, ד', מזרחי, ג', בר גיורא, מ' ויוז, פ' (1996). מערכת הפיקוח הממשלתית על מעונות לקשישים עצמאיים ותשושים: מצב הרישוי, איכות הטיפול ותהליך הפיקוח. ביטחון סוציאלי, 45, 85-94.
- פליישמן, ר' וצמח-מרום, ת' (2006). שיטת הרף במערכות פיקוח. בתוך א' פורת וב' רוזן (עורכים), פורום איכות: אסטרטגיות לשיפור איכות הטיפול בישראל (עמ' 127-164). ירושלים: מרכז סמוקלר לחקר מדיניות בריאות ומאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- צמח-מרום, ת', הלבן-אילת, ח' ויעקב, ר', (2007). פיקוח על מסגרות של רשות חסות הנוער לפי שיטת הרף: מדריך למפקחים. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- קטן, י' (2007). הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל (עמ' 101-130). ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- שפירו, ש' ופרומר ד' (2008). יישום שיטת הרף בפנימיות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר, תכנון והכשרה.
- Araral, E. (2009). Privatization and regulation in public services. *Policy and Society*, 27, 175-180.
- Donabedian, A. (1991). Reflections on effectiveness of quality assurance. In R. H. Palmer, A. Donabedian, & G. J. Pover (Eds.), *Striving for quality of care* (pp.13-24). Ann Arbor, Michigan: Health Administration Press.
- Hoogland DeHoog, R. & Salamon, L. M. (2002). Purchase of service contracting. In L. M. Salamon (Ed), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 319-339). New York: Oxford.
- Kadushin, A. & Harkness, D. (2002). *Supervision in social work*. New York: Columbia University press.
- Kessner, D. & Kalk, C. (1973). *A strategy for evaluative health services*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences.

- MacNab, D. (2004). Hearts, minds and external supervision of schools: Direction and development. *Educational Review*, 56, 53-64.
- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 319-339). New York: Oxford.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting-out social services to non-governmental organizations. *Public Management Review* 5, 307-323.
- 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 R. J. Chaskin & J. M. Rosenfeld (Eds.), *Research for action* (pp. 67-87). New York: Oxford University Press.

