

מחקר הערכה בנושא

**תהליך ההתפתחות של מיזם לפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות כשותפות
בין רשויות מקומיות**

ד"ר קרולין גוטמן

ד"ר ורד גולן-שנער

פרופ' שמעון שפירו

רכזת מחקר: מיכל בורובסקי

החוג לעבודה סוציאלית המכללה האקדמית תל-חי



**מחקר זה נערך בסיוע מענק מחקר מקרן שלם
הקרן לפיתוח שירותים לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית ברשויות
המקומיות
2018**

תמצית

מחקר זה עקב אחר התפתחות שותפות בין רשויות מקומיות בגליל ובגולן ובין יחידות של משרד הרווחה. המטרה הייתה להקים מגוון שירותים לאנשים עם מוגבלויות באזור המאופיין בפיזור גיאוגרפי של יישובים קטנים ובינוניים. מטרת המחקר לתרום לידע על שותפויות בין-ארגוניות, ולפרקטיקה של פיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות פיזיות, נפשיות והתפתחותיות בפריפריה. במחקר נעשה שימוש במתודולוגיה איכותנית, מבוססת על ראיונות וקבוצות מיקוד עם מובילי המיזם ועם נותני שירותים, משתמשים בשירותים ובני משפחה. פרק הממצאים מציע תובנות בדבר הגורמים שמשפיעים על ההתפתחות של שותפויות, כאשר המסקנה העיקרית היא שמחויבות של מובילי השותפות היא תנאי הכרחי להצלחה, אך ההצלחה מותנית גם בקיומה של תשתית ארגונית, משפטית ופוליטית.

תוכן עניינים

3.....	תקציר
5.....	1. מבוא
6.....	2. סקירת ספרות
6.....	2.1 דפוסי חבירה בין ארגונים: ההבחנה שבין שיתוף פעולה לשותפות בין-ארגונית
6.....	2.2 דפוסי שיתוף פעולה ושותפות בין רשויות מקומיות
8.....	2.3 תנאים וגורמים המשפיעים על הצלחה של שיתופי פעולות ושותפויות בין ארגוניות
9.....	2.4 איכות חייהם של אנשים עם נכות
11.....	3. שיטת המחקר
11.....	4. ממצאים
11.....	4.1 התפתחות השותפות בשנים 2010-2016
17.....	4.2 ראיונות עם נותני שירותים – תיאור המצב הקיים, עמדות וציפיות לעתיד
22.....	4.3 ראיונות וקבוצות מיקוד עם משתמשי שירותים והורים
22.....	4.3.1 קבוצות מיקוד וראיונות עם משתמשי שירותים
23.....	4.3.2 ראיונות וקבוצת מיקוד עם הורים של ילדים ובוגרים עם צרכים מיוחדים
25.....	5. דיון וניתוח: תובנות שעלו מתוך כלל מקורות המידע
25.....	5.1 מיפוי צרכים ושירותים
28.....	5.2 גבולות השותפות
31.....	5.3 מיסוד וניהול השותפות
33.....	5.4 שירותים משותפים לאנשים עם מוגבלויות שונות
34.....	5.5 שיתוף המשתמשים בשירותים ובני משפחה בקבלת החלטות
37.....	6. סיכום המלצות ומסקנות – תובנות וסוגיות
41.....	6.1 רשימת אנשי מקצוע שראיינו
42.....	מקורות
45.....	נספחים

תקציר

המחקר עקב אחר התפתחות שותפות בין רשויות מקומיות בגליל ובגולן, ובין יחידות של משרד הרווחה, לפיתוח מערכת שירותים לאנשים עם מוגבלויות באזור שמאופיין בפיזור של ישובים קטנים ובינוניים. מטרת המחקר לתרום לידע על שותפויות בין-ארגוניות, ולפרקטיקה של פיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות פיזיות, נפשיות והתפתחותיות.

שיטת המחקר איכותנית, מבוססת על ראיונות עם מובילי המיזם, תצפיות בשיבות, ניתוח מסמכים, ראיונות עם דמויות מפתח במשרד הרווחה וברשויות המקומיות, וראיונות וקבוצות מיקוד עם נותני שירותים, משתמשים בשירותים ובני משפחה.

הראיונות וקבוצות המיקוד עם מפעילי שירותים, משתמשים ובני משפחה צילמו את מצבם של אנשים עם מוגבלויות לפני שתורגש השפעת המיזם, והצביעו על מגוון צרכים שאינם באים על סיפוקם, בעיקר בנושאי תעסוקה ופנאי לבוגרים עם מוגבלויות. הראיונות הצביעו גם על נכונות לשיתופי פעולה ופוטנציאל להרחבת מערכת השירותים הקיימת.

פעילות הקבוצה היוזמת, שכללה שבע נשות מקצוע בדרג המחוזי והמקומי, העלתה את הצורך בשותפות אך לא הביאה למימושה. אימוץ היוזמה על ידי אשכול הגליל המזרחי והגולן סיפק את התשתית הארגונית שאפשרה הוצאת מכרז, בחירת מפעיל, והתחלה של בניית שירותים חדשים ושדרוג שירותים קיימים.

ניתוח תהליך התפתחות השותפות הניב תובנות שעשויות לתרום למי שעשויים ליזום הקמת שותפויות בין-ארגוניות בתחום המוגבלויות, וגם בתחומים נוספים:

- מחויבות של קבוצה יוזמת היא תנאי הכרחי אך לא מספיק להצלחה של הקמת שותפות. השותפות תתממש רק אם תמצא לה תשתית ארגונית, משפטית ופוליטית.
- בדיקת צרכים היא שלב חשוב ראשון בהתארגנות לפיתוח מערכת שירותים, אך הממצאים של בדיקה כזאת הם בהכרח זמניים. נחוץ לחזור ולאשש אותם תוך כדי פיתוח השירותים ובחינת הביקוש האפקטיבי.
- גם כאשר קיימת לכאורה הסכמה על הגבולות הגיאוגרפיים, הדמוגרפיים והארגוניים של השותפות, נדרשת התמודדות נמשכת עם הגדרת הגבולות והשלכותיה על השותפות.
- בחירת מפעיל באמצעות מכרז היא דרך נכונה להפעלת השותפות. בהמשך היא מחייבת התמודדות עם סוגיות של הכוונה ושליטה.
- גם כאשר מפקידים את המיזם בידיו של מפעיל יחיד, נחוץ למצוא דרך לשמר, ואף לעודד, שרידות של תכניות קיימות, ועידוד יזמות מקומיות ויצירתיות.
- מהניסיון שנצבר עד כה עולה ששירותים משותפים לאנשים עם מוגבלויות שונות (פיזיות, חושיות, נפשיות והתפתחותיות), וברמות שונות של מוגבלות, הם אפשרות ריאלית. יחד עם זאת נחוץ להמשיך ולבחון נושא זה כדי למזער העצמה אפשרית של סטיגמות.
- הבטחת השתתפותם של אנשים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם בתכנון והפעלה של שירותים מחייבת בניית פורומים מתאימים, דבר שלא קרה עד כה.

לסיכום, הקמת השותפות לפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות בגליל ובגולן נראית בשלב זה כסיפור הצלחה, שניתן להפיק ממנו השראה ולקחים ליוזמות דומות בתחומים אחרים או במקומות אחרים.

1. מבוא

במהלך שנת 2010 חברו יחד רכזות ומפקחות של שלושה מאגפי משרד הרווחה במחוז הצפון, עם שלוש מנהלות של מחלקות לשירותים חברתיים של מועצות אזוריות בגליל המזרחי ובגולן, כדי לפתח מערך שירותים משותפים לאנשים עם צרכים מיוחדים – אנשים עם מוגבלות פיזית, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, ואנשים עם אוטיזם.

החזון של המיזם, כפי שהגדירה אותו אחת המפקחות הוא ש"חבל ארץ, מפוזר גיאוגרפית, יקיים רצף שירותים רב נכתי לאנשים עם מוגבלויות, בכל הגילאים ובכל מיני רמות של מוגבלות, וברמה גבוהה של סטנדרטים". במילים אחרות, החזון של יוזמי השותפות היה שהצרכים של אנשים עם מוגבלויות שחיים באזורי הגליל המזרחי והגולן ייענו בצורה אופטימאלית, ושנשים אלה לא יסבלו מהפיזור הגיאוגרפי של יישובים קטנים, שונים באופיים. כדי להשיג מטרה זו הוחלט לפתח שירותים משותפים לאנשים עם נכויות שונות, שימוקמו באופן אופטימאלי כך שיוכלו לשרת תושבים רבים ככל האפשר מרשויות מקומיות ואזוריות שונות. אחת המטרות של פיתוח השירותים היתה לאפשר למשפחות שמעוניינות בכך להשאיר בני המשפחה עם מוגבלויות בחיק משפחתם ובקהילה, במקום להפנותם לסידורים חוץ-ביתיים. מפקחת אחרת ציינה כמניע לשותפות את היכולת להגיע לאוכלוסייה "רדומה, שאינה מוכרת לשירות". אוזכר גם הצורך באיגום משאבי כסף וידע, מתן מענים טובים יותר, ויוקרה לאגף.

החזון היה מבוסס על הערכת צרכים, כפי שהגדירה זאת אחת המפקחות המחוזיות: "בחלק מהרשויות שבפיקוחי, זיהיתי סוג של קושי בהתנהלות - רמת שירותים נמוכה, או שאין בכלל שירותים. גיליתי שצריך למנף פיתוח רצף שירותים ברמה גבוהה. יודעים שיש אנשים פוטנציאלים לקבלת שירות אשר נשארים בבית. גם אנשים שבהשמה חוץ ביתית שיכולים להישאר בקהילה". מצד הדרג המקומי, המניע לחבירה לשותפות נגע לחוסר המענים "הבנה שאין פה שירותים בקהילה, במועצה, גם מבחינה כלכלית וגם מבחינה ערכית. המענים למשפחות ולנכים הם מחוץ לקהילה ולאזור. רוב הפעמים המענים לא מתאימים ברמה הערכית, לדוגמה: ילד עם פיגור שגדל בסביבה קיבוצית צריך לעבור למשל ל"בית אורי" בעפולה, זהו מרחק אדיר מהאוירה הקיבוצית. מהבחינה הערכית של רצף החיים של הילד קוטעים את סביבת החיים שלו. החשבון הכלכלי גם הוא חשוב, יוצאים מיליונים על השמות חוץ ביתיות".

המיזם לוה מראשיתו על ידי חוקרת ממכללת תל-חי, וכך נוצרה הזדמנות לחקור את הדינאמיקה של שותפות בין-ארגונית תוך כדי התרחשותה, ולהעריך את תוצאותיה. הדו"ח מתאר ומנתח את התפתחות השותפות בשנים 2010-2016.

מבנה הדו"ח הוא זה: פרק ב' כולל סקירת ספרות על שותפות בין-ארגונית ועל צרכים של אנשים עם מוגבלויות. פרק ג' יציג את שיטת המחקר, ולאחר מכן יבואו פרקי הממצאים. תחילה נציג בצורה כרונולוגית את התפתחות המיזם מתחילתו, בשנת 2010 ועד לסוף שנת 2016. לאחר מכן נציג עמדות וצפיות של נותני שירותים, אנשים עם מוגבלויות ובני משפחה, כפי שעלו בראיונות ובקבוצות מיקוד שקיימנו במהלך השנים 2014-2015. פרק זה יציג את מצבם של השירותים ושל מי שנזקקים להם לפני שהשותפות הנרקמת הורגשה בשטח. תבוא סדרת פרקים שמציגה סוגיות מרכזיות במיזם: מיפוי צרכים ושירותים, הגדרת גבולות השותפות, ניהול המיזם והפיקוח עליו,

סוגיות שנובעות מההחלטה להציע שירותים משותפים לאנשים עם מוגבלויות שונות, ומעמדם במיזם של הצרכנים, אנשים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם. הפרק האחרון מסכם את התובנות העיקריות שעלו במחקר זה.

2. סקירת ספרות

2.1 דפוסי חבירה בין ארגונים: ההבחנה שבין שיתוף פעולה לשותפות בין-ארגונית

שיתופי פעולה ובריתות בין ארגונים הופכים בשנים האחרונות לנפוצים יותר ויותר. התחקות אחר מחקרים בתחום מגלה כי אלו עוסקים לרוב בבחינת המניעים ליצירת יחסים אילו, אופיים, תוצאותיהם והדרך בה הם נשמרים לאורך זמן (Foster & Meinhard, 2002; Guo & Muhittin, 2005). בעולם התוכן של ארגונים נתפסת השותפות, כפרקטיקה המושתתת על היכולת לחלוק, כמבטאת את נכונותם ומחויבותם של השותפים למעורבות בתהליך כולו (שמר ושמיד, 2006). שותפות מבוססת על מערכת יחסים הדדית, שפרושה תהליכים ויחסים בין-אישיים המאופיינים ברב-כיוניות. אין צד פטרון או מומחה ואין צד תלוי או צד שנתפס כפחות משמעותי. יחד עם זאת, אין בשותפות שאיפה ליצור דמיון או אחידות בין השותפים. כדי לקדם את המטרות המשותפות חולקים השותפים זה עם זה אחריות, מיומנות, ידע, ניסיון, התלבטויות, החלטות ומשאבים. בנוסף, שותפות היא גם פרדיגמה מקצועית המושתתת על תפיסה אתית של שוויון וויתור על שליטה בידע (Cordero-Guzman, 2001; Schopler, 1994). היכולת לחלוק מדגישה את זכות השותפים להשפיע על התהליך ואת אחריותם עליו. שותפות בין-ארגונית מוגדרת כמערכת יחסי גומלין וחליפין מתמשכים בין שני ארגונים נפרדים או יותר, אשר נועדה לסיפוק צרכיו של לקוח משותף ומרכזי לכולם, באמצעות מנגנון פעולה משותף (זיכלינסקי ויורק, 1993; טליאס, ידין, בן יאיר ואמסל, 2003). בשונה מההגדרות הנוגעות לשיתופי פעולה בין ארגונים, מדגישה הגדרה זו את חשיבות הגדרתו של לקוח משותף. לפיה, שותפות מערבת בתוכה תכליתיות, מפגש שבו מתקיימים יחסי חליפין או יחסי גומלין, שיש בו רמה מסוימת של מחויבות לנתינה וללקיחת סיכון, יחד עם ציפייה להשפיע ולקבל תמורה. בחינת משאבי החליפין הזורמים ביחסים בין ארגונים מלמדת כי אילו יכולים לכלול כסף או משאבים שווי כסף כגון: מוניטין, זמן, נגישות ללקוחות, ידע או מידע (טליאס ואחרים, 2003). בהקשר של ההצעה הנוכחית, יוגדר הלקוח המשותף כאוכלוסיית האנשים בעלי צרכים מיוחדים המתגוררת בצפון הארץ, ונכללת בתחום סמכותם של האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אגף השיקום והשירות לטיפול באוכלוסיות עם אוטיזם.

2.2 דפוסי שיתוף פעולה ושותפות בין רשויות מקומיות

התחקות אחר דפוסי שיתוף הפעולה המתקיימים בין רשויות מקומיות, מלמדת כי הסדרים של שיתופי פעולה בין רשויות, אינם תופעה חדשה וכי הם מתקיימים בזירה הבינלאומית מזה זמן, למטרות שונות ובצורות ארגוניות שונות (אפלבוט וחזן, 2005), על ציר התפתחותי הנע משיתוף

לשותפות. לאחרונה, בעיקר בשל מצוקות תקציביות המהוות חלק בלתי נפרד ממציאות חייהן של רשויות מקומיות, גובר עוד יותר העניין בשיתוף פעולה לטובת תהליכי התייעלות ושיפור התפקוד (אפלבום וחזן, 2005; Thurmaier & Wood, 2002). יחד עם זאת, נוטה המחקר הקיים בתחום להתמקד בתהליכים של שיתופי פעולה ברמת המטרופולין, כאשר אלו המתרחשים במרחב החוץ מטרופוליטני, כדוגמת הזירה הפריפריאלית, זוכים לתשומת לב מועטה יותר (Olberding, 2002; Lackey, Freshwater, & Rupasingha, 2002; Thurmaier & Wood, 2002). מכאן, עולה ומתחדדת חשיבותו של המחקר הנוכחי, בחינת התנהלותה והשלכותיה של שותפות בין רשויות מקומיות, על יכולתן להציע מגוון של מענים מותאמים לאוכלוסיית יעד משותפת.

מחקר ששואף להסביר את מהותם של יחסים בין-ארגוניים נשען לרוב על תיאוריית התלות במשאבים (Resource dependence theory) (Boje, & Whetten, 1981) לפיה שיתופי פעולה בין ארגונים, ובכלל זה תהליכי שותפות, נוצרים בניסיון להבנות מחדש את יחסי החליפין מתוך רצון להתמודד עם תלות חיצונית ואי בהירות הנובעים מגורמים סביבתיים. בהקשרה של גישה זו, ניתן לראות שותפות בין רשויות מקומיות כדרך לספק מענה ארגוני ראוי והולם לצורך תפקודי כלשהו, כדוגמת פיתוח מענים מותאמים לשעות הפנאי, המחייב איגום משאבים והכללתו של מרחב החורג מתחום האחריות של כל אחת מהרשויות המקומיות המשתתפות. יש חשיבות רבה למציאות שבתוכה מתרחשים תהליכים אלה. מציאות זאת מתאפיינת במספר מגמות השלובות האחת בשנייה כדוגמת שינויים כלכליים וחברתיים מתמידים ומהירים, תחרות על משאבים, והשתנות דפוסי השיח ויחסי הגומלין בין המגזרים הפועלים באותו מרחב (טליאס, דוניץ, שמעוני ופיוקו, 2007). הבניית יחסי גומלין במציאות כה מורכבת עשויה לייצר סתירה מובנית. מחד, יצירת יחסים שיתופיים, מסייעת לארגון להשיג משאבים קריטיים ומפחיתה מצבי אי-וודאות (Gou & Acar, 2005). מאידך, האינסטינקט הבסיסי והטבעי של ארגונים במצבים מעין אילו הינו להתכנס בתוך עצמם.

כאמור, צורת החבירה של ארגונים זה לזה עשויה ללבוש צורות רבות ומגוונות. שיתופי פעולה עשויים להיות שונים זה מזה במשכם, ברמת הפורמליות המאפיינת אותם בחלוקה במשאבים (משיתוף במידע, דרך שיתוף במשאבים ועד ליוזמה משותפת ומיזוג) (Gou & Acar, 2005), ברמת המחויבות של המשתתפים, ובמניעים השונים התורמים להצטרפותם. בחינת המניעים התורמים להצטרפותם של ארגונים לשיתופי פעולה ולשותפויות ברמה הבין-מוניציפאלית, מלמדת כי המניע הבולט ביותר הינו המניע התועלתני. ארגון יבחר להצטרף להסדר של שותפות כאשר הוא יראה בו מה שעשוי להניב עבורו תועלת רבה מן המחיר הנדרש בגינו (Thurmaier & Wood, 2002). המטרה העיקרית המניעה רשויות מקומיות, ובעיקר רשויות קטנות, לשתף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות היא הצורך לתת מענה לביקוש של התושבים ולספק להם שירותים ראויים בעלות סבירה (אפלבום וחזן, 2005). כמו גם לתרום להגברת הנגישות של הרשויות השותפות למשאבים שונים ובכך לאפשר להן להציע מגוון של פתרונות שאין ביכולתה של כל רשות לספק בנפרד.

2.3 תנאים וגורמים המשפיעים על הצלחה של שיתופי פעולות ושותפויות בין ארגוניות

בחינת התנאים המעודדים את התפתחותם של דפוסי שיתוף פעולה ושותפויות בין רשויות מקומיות, מלמדת כי הבולט שבהם הוא קיומו של צורך אמיתי ובעיקר מצב של לחץ המחייב פתרון (Cigler, 1994, 1999; Lackey et al., 2002; Olberding, 2002; Thurmaier & Wood, 2002). מניעים נוספים אשר עולים מהספרות מצביעים על קיומם של גורמי משיכה כדוגמת הרצון לחלוק בסיכונים, צבירת מוניטין (Oliver, 1990), פתיחת הזדמנויות חדשות ופוטנציאל לחדשנות (Cordero-Guzman, 2001; Steiner, 2003). לצד רכיבים אילו, עולה ומתחדד בספרות הצורך בבחינת התנאים הפסיכולוגיים והארגוניים שיתרמו להצלחת השותפות הבין-ארגונית. שותפות הינה מציאות מורכבת המחייבת טיפוח (כץ, 2006). הידע המצטבר בתחום מלמד כי שותפויות רבות מועדות לכישלון או להישגים חלקיים בלבד. לפיכך, שותפויות נדרשות לתהליכי רפלקציה מתמשכים אשר יאפשרו לנהל ולתכנן את התפתחותה של השותפות בדרך אפקטיבית, שתבטיח מימוש מיטבי של המטרות המוצהרות (טליאס ואחרים, 2003). בספרות ישנה התייחסות לתנאים פסיכולוגיים הנדרשים לשותפות לאורך כל מחזור חייה, וביניהם בניית תחושת אמון בין המשתתפים, חווית הוגנות, המאפשרת לחברי השותפות לחוש כי הם תורמים ונתרמים, וכינון של יחסי עוצמה מאוזנים בהשפעה על הנעשה במפגשי השותפות. בחינת התנאים הארגוניים הנדרשים להצלחת השותפות מחדדת את חשיבותו של חזון ייחודי לשותפות, הרכב וגבולות מוגדרים בהתייחס לתמהיל האנושי ומבנה ניהולי יעיל אשר בתוכו נכללות קביעות הנוגעות לדרך ניהול השותפות והדרכים לקבלת החלטות בה ופתרון של מחלוקות, תחושת מחויבות פנימית של כל השותפים כלפי השותפות, תרבות ארגונית "פתוחה" המאפשרת דיאלוג וחלוקת תפקידים פנימית המאפשרת גמישות בהתאם למטרות השותפות (Cordero-Guzman, 2001; Proven & Milward, 1991; Schopler, 1994).

שותפות בין ארגונים לרוב מתפתחת במחזור חיים ידוע מראש, המאפשר לבחון את התנאים אשר יאפשרו את המשך התפתחותה של השותפות. בספרות מקובל לזהות ארבעה שלבים בהתפתחות של שותפויות. כל שלב התפתחותי בחייה של השותפות מזמן עיסוק בסוגיות מרכזיות שונות. טיפול בהן והשלמתן מאפשרים למבנה השותפות לנוע לשלב ההתפתחותי הבא. סוגיות שלא נפתרו בשלב מוקדם צפויות לחזור בשלבים מאוחרים יותר, ואף לפגום בתהליך (Goldsmith & Eggers, 2004). השלבים הם: שלב ההיווצרות, שלב ההקמה, התחזוקה וסיומה של השותפות. שלב ההיווצרות כולל את תהליכי הגיית הרעיון אשר מובילים להקמתה של השותפות, במהלכו מתחילים מגעי הגישוש הראשוניים שבין השותפים ומונח הבסיס הראשוני לקראת יציאתה של השותפות לדרך. בשלב זה נדרשת השותפות להתמקד בסוגיות כדוגמת קידום צעדים בוני אמון ותחושה של הוגנות, הבהרה והגדרה ראשונית של מטרות השותפות, בחינה של אינטרסים וקווים אדומים, תכנון ההרכב הרצוי של המשתתפים, מיפוי כוחות מסייעים ובולמים, מכירת הרעיון בתוך ארגון האם ויצירת סביבה תומכת (Kalegaonkar, & Brown, 2000). שלב ההקמה כרוך בהחלטות הנוגעות למבנה השותפות, דרכי העבודה, דרכי התקשורת, האופן בו תתקבלנה החלטות, בחינת מנגנונים לפתרון קונפליקטים והגדרת התשומות אותו מביא כל אחד מהשותפים לשותפות. בשלב זה נדרשת השותפות ליצור מחויבות המבוססת על אינטרסים וערכים משותפים ופיתוח מנגנונים להבנת התנאים הסביבתיים והפנימיים שיאפשרו לקבל החלטות הנוגעות

ליעדיה, וכן גם להגדיר את מדדי ההצלחה אותם היא שואפת להשיג (Schopler, 1994; Wilson & Charlton, 1997).

שלב התחזוקה בחייה של כל שותפות, עניינו ניהולה השוטף של השותפות. לרוב דורש שלב זה התמודדויות עם לחצים מתוך ומחוץ לשותפות, שמירה על מעורבותם והתמדתם של השותפים, התמודדויות עם מאבקי כח ושליטה. שותפויות נדרשות בשלב זה להתמודד עם ריבוי קונפליקטים, כאשר על פני השטח מתעוררים מוקדי החיכוך על חשבון מוקדי השיתוף והדמיון, ופוחתת הנכונות לפשרות. לאור האתגרים להם נדרשים חברי השותפות נחוה לעיתים שלב זה כאחד מהשלבים הקריטיים בחייה של השותפות. ניהול מוצלח של הקונפליקטים יקבע אם תשרוד השותפות, ואת אופייה ואיתנותה לטווח ארוך (Cordero-Guzman, 2001).

שלב הסיום או ההתחדשות של השותפות, מתרחש עם הכרתם של חברי השותפות כי המטרות לשמן קמה השותפות הושגו, ולחילופין כאשר כשלה משימת השותפות במימוש היעדים. השותפות נדרשת בשלב זה לבחינת המידה בה הושגו המטרות המרכזיות שלה, בכלל זה בחינה מחודשת של הרווח מול ההשקעה של הצדדים השותפים, לניתוח המציאות המשתנה מול הפעילות הקיימת, ובחינה ביקורתית של הצורך בשותפות למול המציאות שהייתה המניע להיווצרותה, והערכת השותפות במישור הניהול והעבודה המשותפת. למול הנטייה לשרוד והרצון להמשיך ולהתקיים, נדרשת השותפות להערכה אם יש עדיין צורך בשותפות. הידיעה כי שותפויות מתפתחות דרך שלבים ידועים מראש מאפשרת, בהקשרה של ההערכה הנוכחית, לעשות שימוש בהערכה מעצבת אשר תלווה את תהליך השותפות במעבר משלב התפתחותי אחד למשנהו, תוך התבססות על שלבים קודמים בחייה של השותפות ובשילוב של הערכה שיטתית של תוצאותיה (ינאי, 2011).

2.4 איכות חייהם של אנשים עם נכות

המפתח המרכזי להערכתן של שותפויות מחייב התייחסות למטרות הראשוניות שלשמן הוקמה השותפות מלכתחילה. מטרות אילו מהוות את אבני הדרך לפיהן תתקדם ותפתח עבודת השותפות עד לשלב סיומה. בהקשרו הייחודי של המחקר הנוכחי מתחדדת סוגיית איכות חייהם של יחידים עם מוגבלות כמטרת על של עבודת השותפות. ההכרה בזכותם הבסיסית של יחידים עם מוגבלויות לקחת חלק בזרם החיים המרכזי, מעסיקה חוקרי מדיניות מזה שלושה עשורים. התפתחות זו במדיניות החברתית הובילה להדגשת עקרון הנורמליזציה וחשיבות שילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה מתוך כוונה לאפשר להם לעבוד ולהשתתף בחיי הקהילה ולנהל אורח חיים עצמאי עד כמה שניתן (U.S Public health Services, 2002). בכלל זה, מודגשת חשיבות השתלבותם של יחידים עם מוגבלות במסגרות פנאי ושילובם בתעסוקה, כגורם מרכזי בעל השפעה על איכות חייהם.

איכות חיים היא מדד שמאפשר לנו להעריך עד כמה התערבויות שונות ומצבי חיים שונים, אכן קשורים לתחושת שביעות הרצון של הפרט (Schalock, 2000). איכות חיים היא מושג שאומץ על ידי אנשי המקצוע המטפלים במוגבלים שכלית בשנות השמונים. צעד זה סימל את השינוי בנקודת המבט על המוגבלים שכלית. ההכרה בכך שגם להם, כמו לכל אדם, מגיע לחיות חיים של איכות (Schalock, 2000). חשוב לציין כי איכות חיים של אנשים עם מוגבלות בכלל, ושל אנשים עם

מוגבלות שכלית התפתחותית בפרט, לא אמורה להיות שונה מזו של אדם שאינו מוגבל. אם אנו רואים לנגד עינינו את פירמידת הצרכים של אברהם מאסלו (Maslow, 1954), האדם המוגבל, כמו האדם שאינו מוגבל, זקוק לסביבה מוגנת, לסיפוק הצרכים הבסיסיים שלו, להיות מעורב בחברה, להרגיש שייכות, ליצור יחסים עם אחרים, לעשות פעילות גופנית, לבלות, לעבוד, וליצור. בהתאם לספרות אודות גישות אידאולוגיות אשר מובילות את הפיתוח של שירותים עבור אנשים עם מוגבלות (Oliver, 1996), נראה כי יש ערך משמעותי לשילוב אנשים עם מוגבלות קוגניטיבית ביחד עם אנשים עם מוגבלויות אחרות. שילוב זה משקף לא רק הכרה במשותף בין אנשים עם מוגבלויות שונות, אלא גם מצליח לקרב אותם לחוויות של הכלה (inclusion) ומהווה עבורם הזדמנות ליצור קשרים חברתיים נורמטיביים.

גם בארץ ניתן לזהות תהליכים של שינוי ביחס לאנשים עם מוגבלות לאורך השנים, במספר מישורים הקשורים לתחום שירותי הרווחה, ובמיוחד במישור המדיני. הצעד הראשון היה כניסתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות אל ספר החוקים של ישראל בשנת 1998. לכאורה, חקיקה זו היוותה תשתית רעיונית לאימוץ המודל החברתי של מוגבלות. כבר ב-1999 יצאו אנשים עם מוגבלות להפגנות, במטרה להשמיע את קולם ולהשפיע על מדיניות המשפיעה על חייהם. השיח המרכזי בהפגנות אלו, היה להיטיב את תנאי חייהם בתוך מסגרת החשיבה המקובלת על הממסד. עם זאת, קולות אלו השפיעו על קובעי המדיניות בתחומי הרווחה והובילו ליצירת נהלים המקדמים את השתתפותם של נציגי ציבור עם מוגבלות בתפקידים שונים ובתחומים שונים הקשורים לחייהם. שיתוף הציבור מאפשר לא רק העצמה של אנשים עם מוגבלויות כקהילה אלא גם מוביל לתובנות באשר לאופנים בהם המערכת החברתית והממסדית מייצרת ומשמרת (French, 1993; Shakespeare, et al., 2009) מוגבלות.

אחת הדרישות המרכזיות שיצאו מתנועות הפעילים בתחום המוגבלות, הינה, הדרישה להשמיע את הקול של אנשים עם מוגבלות. הסיסמא "שום דבר עלינו, בלעדינו", ובגרסתה העכשווית "כל דבר אודותינו, אתנו", מבטאת את רצונם של אנשים עם מוגבלות להיות חלק מכל החלטה המתקבלת לגביהם. קולות מתוך הקהילה של אנשים עם מוגבלות קוראים לאימוץ העיקרון הפמיניסטי של "האיש הוא פוליטי". לטענת מוריס (1991) מתן קול לחוויות הסובייקטיביות מהווה ביטוי של ערך החיים.

קולותיהם של אנשים עם מוגבלות יכולים להישמע בצורות שונות ובזירות שונות. נראה כי תנאי מוקדם לכך הוא הכרות עם, ואף אימוץ של המודל החברתי, והדגשת מקומם של הנרטיבים בעשייה המקצועית. לתפיסתם של פרנץ וסוויין (2001) אנשי מקצוע בכל רמה נדרשים לקדם את התפקיד האקטיבי של אנשים עם מוגבלויות הן בהשגת יעדיהם האישיים, והן בהשגת שליטה קולקטיבית בפיתוח מדיניות.

היות ששירותים חברתיים נועדו בכדי לשפר את איכות חייו של האזרח יש חשיבות רבה בבדיקת השפעתם של השירותים המתחדשים על איכות חייהם של האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם. לאור האמור לעיל המבוסס על תפיסות הולכות ומתפתחות ראוי יהיה במהלך המחקר לשתף את מקבלי השירותים, האנשים עם מוגבלויות בעצמם במהלכו ובניתוחו.

3. שיטת המחקר

המחקר הוא מחקר איכותני, בגישה של הערכה מעצבת. תוך כדי איסוף הנתונים נשמר קשר עם הקבוצה שיזמה את השותפות, והשתתפותה של אחת החוקרות כחברה פעילה בקבוצה היוזמת אפשר משוב של ממצאים ותובנות. איסוף המידע לצורך המחקר התבסס על מספר מקורות:

1. ראיונות עם דמויות מפתח בהתפתחות השותפות: מנהלות השירותים הקהילתיים באגפי השיקום והטיפול באנשים עם מש"ה במשרד הרווחה, מנהלת השירות לאנשים עם אוטיזם, מרכזת האגף לאנשים עם מוגבלויות במחוז הצפון של משרד הרווחה, מפקחים אזוריים של שלושת השירותים הנ"ל, מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים של המועצות האזוריות גולן, מבואות חרמון וגליל עליון, ראשי המועצות האזוריות בעבר ובהווה, נציגת מכללת תל-חי בפורום השותפות (בתפקיד כפול של חוקרת ונחקרת), הנהלת אשכול גליל מזרחי, מנהלת עמותת "כוכב", מנהלת המיזם מטעם העמותה, ועוד. עם מקצת המרואיינים התקיים יותר מראיון אחד, ונערכו שיחות טלפון להשלמת מידע והבהרות (נספח 1).
2. תצפיות בשיבות ופגישות שהתקיימו במהלך השנים 2013-2015.
3. איסוף, קריאה וניתוח של מסמכים מהשנים 2010-2016 – פרוטוקולים של ישיבות, התכתבויות, דו"חות ועוד.
4. ראיונות עם "נותני שירותים", דהיינו אנשי מקצוע שעובדים בשירותי הרווחה, הבריאות, החינוך והשיקום באזור הגליל המזרחי והגולן, על מצב השירותים לפני הקמת השותפות, צרכים שנענים וכאלה שלא נענים, וצפיות מהשותפות המתהווה (תדריך ראיון בנספח 4).
5. ראיונות וקבוצות מיקוד עם אנשים עם מוגבלויות ובני משפחה על צרכים שנענים וכאלה שלא נענים, על שביעות רצונם מהשירותים שניתנים להם וצפיות לעתיד (תדריכים לראיונות וקבוצות מיקוד בנספחים 2-3). קבוצות המיקוד נערכו על ידי רכזת המחקר, בהשתתפות עמיתה שתפקדה בעיקר כמתעד.

4. ממצאים

4.1 התפתחות השותפות בשנים 2010-2016

ראשיתו של המיזם בתחילת שנת 2010, ביוזמה של מנהלת ומפקחת בשירות לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה) במחוז חיפה והצפון, שפנו למנהלות המחלקות לשירותים חברתיים בשתי מועצות אזוריות, מבואות חרמון וגליל עליון, בהצעה לחבור יחד כדי לתת מענה למחסור בשירותים לאנשים עם מש"ה באזור שבין טבריה בדרום לרמת הגולן והגליל העליון בצפון. המטרה היתה לגרום לכך שלרשות אוכלוסיית מוגבלות שכלית התפתחותית, וגם אוכלוסיות נוספות של בעלי צרכים מיוחדים, יעמוד רצף של שירותים מקצועיים ואיכותיים. הן הציעו תכנון משותף על ידי המועצות האזוריות, כאשר הפעלת השירותים תופקד בידי גוף מקצועי מומחה בתחום הנכויות.

בהמשך ליוזמה זו קם פורום שותפויות לפיתוח שירותים לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים בגליל ובגולן, בהשתתפות עובדי מחוז הצפון של משרד הרווחה שממונים על שירותים לאנשים עם

אוטיזם, שירותים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, ושיקום, יחד עם מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים ובעלי תפקידים נוספים בשלוש מועצות אזוריות - גליל עליון, מבואות חרמון וגולן. השתתפה בפורום גם מרצה מהמכללה האקדמית תל-חי, שתחום התמחותה הנגשת שירותים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים. מטרת הפורום הייתה ליצור שותפות בין הרשויות המקומיות ובין היחידות השונות בתוך משרד הרווחה.

במהלך שנת 2010 נעשו מאמצים לצרף לפורום רשויות מקומיות נוספות, ובמיוחד את קריית שמונה, אשר בה פעלו כמה מסגרות ששירתו בנוסף לתושבי העיר גם את תושבי הסביבה. מאמצים אלה לא צלחו. נציגי יישובים קטנים כמו ראש פינה ומטולה השתתפו מדי פעם בפגישות, אולם הפורום נותר מסגרת לשיתוף פעולה בין המחוז של משרד הרווחה לשלוש המועצות האזוריות, תוך התייחסות לצרכים של האזור כולו.

במהלך שנת 2010 הציעה עמותת יח"ד, שפועלת בתחומי המועצה האזורית גליל עליון ומפעילה מסגרת לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית קשה, לשמש כבסיס למערכת שירותים כוללת. הצעה זאת נפלה משום שהיה נראה שפוטנציאל הפיתוח של שירותי יח"ד לא יספיק כדי להיענות לכל הצרכים של אוכלוסיות מגוונות.

במהלך השנתיים הראשונות לקיומו של הפורום הודגשו בדיוניו מספר נקודות: מדובר באזור פריפריאלי עם נפח אוכלוסייה מצומצם בכל רשות מקומית, שאינו מצדיק פיתוח שירותים עצמאי לכל רשות. האזור מאופיין במרחקי נסיעה ארוכים שמצריכים פרישה מושכלת של השירותים, שיצמצמו ככל האפשר את הצורך בהסעות ובניידות. דובר על בחירת מפעיל אחד לכל השירותים, שיבחר במשותף. בשלב זה הרשויות הדרוזיות במרחב לא נכללו בהובלת השותפות מטעמים של "מורכבות פוליטית", אך היה מוסכם שהן תקבלנה שירותים תוך התייחסות לצרכים תרבותיים ייחודיים.

באחת הפגישות הראשונות של הפורום הוצגה סקירה ראשונית של השירותים הקיימים באזור, כולל תיאור של יכולות ומגבלות, צרכים נוספים ושילובים אפשריים. על בסיס התיאור החלקי, הוחלט שיש צורך במיפוי שיטתי של צרכים ומענים. הוצע שמנהלי המחלקות לשירותים חברתיים יחברו את ראשי הרשויות שלהם לתהליך הנרקם. כמו כן הוחלט על צורך בליווי ויעוץ משפטי בתהליך בניית המכרז. נציגות משרד הרווחה לקחו על עצמן לאסוף מן הרשויות את הנתונים על פי קטגוריות מסוימות (גיל, סוג מוגבלות, וכו'), כולל נתונים על צפי עתידי של צרכני שירותים בכל התחומים, ולבצע פילוח שיציג את הצרכים המסתמנים.

בפגישה שהתקיימה ב-16.1.2011 הוצגו הנתונים שנאספו, ועלו שאלות בדבר איכות הנתונים. סוכם שהאפשרות להגיע לנתונים מדויקים יותר דורשת השקעה נוספת, ושהמגמות המסתמנות מצביעות על צורך ודאי לתכנון שירותי טיפול, תעסוקה, דיור ופנאי לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות. בסופו של דבר הוחלט על השלמה וטיוב הנתונים באמצעות הרשויות ומשרד הרווחה, והתחלת פגישות עם מפעילי שירותים לאנשים עם מוגבלויות וסוירים במתקנים שלהם, כדי להתרשם מזכיינים אפשריים.

בחודש פברואר 2011 הופנתה לכל המחלקות לשירותים חברתיים באזור בקשה למסור נתונים אודות שלוש אוכלוסיות מוגדרות: מוגבלות שכלית התפתחותית, אוטיזם ושיקום. הוסבר להן כי לתהליך מיפוי הצרכים שותפות שלוש היחידות הרלבנטיות במשרד הרווחה, וכי שלוש המועצות האזוריות גליל, גולן ומבואות חרמון בוחנות שותפות לפיתוח שירותים רב-נכותיים באמצעות

מפעיל שייבחר במכרז. לבקשה צורפו לוחות אקסל כדי להקל על שליחת הנתונים, וכדי להבטיח את אחידותם.

הנתונים סוכמו והוצגו בחודש יוני 2011 ומהם עלה כי הפערים הבולטים ביותר בין המצוי לרצוי קיימים בתחומי התעסוקה והפנאי בקהילה לאנשים עם מוגבלות בגילאי 21 ומעלה, בכל שלושת האוכלוסיות שנבדקו (מוגבלות שכלית התפתחותית, אוטיזם, שיקום). לעומת זאת נמצא שבתחום המסגרות החוץ-ביתיות, והשירותים לגילאי 0-21, המצב טוב בהרבה.

ב-9.11.2011 התקיימה פגישה בהשתתפות ראשי המועצות האזוריות, נציגי המחלקות לשירותים חברתיים ונציגי משרד הרווחה. בישיבה נדונה הקצאת שטחים לצורך הקמת השירותים הדרושים, והתגלעה מחלוקת בדבר אופיו של הגוף שיפעיל את השירותים. ראשי הרשויות דבקו ברעיון של הקמת עמותה שלא למטרות רווח, שתאפשר יותר מחויבות של הרשויות לקידום האוכלוסייה והרגשת שליטה שלהן במה שנעשה. בפגישה נאמר גם כי גופים הפעילים כיום באזור מודאגים מכך שגורם חיצוני יזכה במכרז, וכי חשוב להעצים את תושבי האזור על ידי כך שהם יועסקו בתוכנית, ולא אנשים מאזור אחר. לעומתם, נציגת משרד הרווחה, יוזמת המהלך, העירה שהקמת עמותה של הרשויות משמעה פתיחת תהליך שדורש זמן רב לשם רכישת ידע מקצועי.

בהמשך לפגישה זאת הוכן מסמך רקע מפורט שכלל את החזון של המיזם, סקירת הצרכים והמענים הקיימים, וחלופות להפעלת המיזם. ב-26.1.2012 התקיימה פגישה של הפורום (הפעם ללא ראשי הרשויות), שבה נדון המסמך, נסקרו המהלכים שנעשו עד אז, כגון מיפוי הצרכים בשטח ומיפוי השירותים הקיימים והערכת מצבם, יצירת שותפות בין שלושת האגפים המטפלים באוכלוסיות עם צרכים מיוחדים במשרד הרווחה, חיבור עם מכללת תל חי כגורם אקדמי מלווה, ובחינת שותפות עם רשויות נוספות באזור הגליל.

בפגישה עלו דילמות סביב מהות השותפות בין הרשויות: מי השותפים, במה שותפים, תהליכי קבלת החלטות, מיסוד השותפות, ועוד. כמו כן עלו שאלות על אופן הפעלת השירותים שיוקמו: באמצעות יזם אחד או מספר יזמים, באמצעות התארגנות מקומית של הרשויות, מה יהיה מיקום השירותים, ועוד.

הוחלט כי כל רשות שמעוניינת להצטרף לשותפות מוזמנת.

על מנת להתקדם בתהליך, הוחלט להציע לרשויות המקומיות והאזוריות שלוש דרכי פעולה אפשריות, שמתוכן יכריעו:

1. פרסום מכרז לבחירת יזם ע"י הרשויות.
2. הפעלה באמצעות הרשויות, בדרך של הקמת אגד ערים לאספקת שירותים.
3. פרסום מסמך "קריאה לקבלת מידע" (RFI) לקבלת הצעות. זהו מסמך לא מחייב, שנועד לקבל מידע לצורך לימוד התחום, לשם הגדרת דרישות פונקציונליות, שאלות חשובות במכרז וכדומה. כמו כן, הועלו במפגש זה מספר נקודות מהותיות שיש להכריע בהן לפני המשך התהליך:
 - א. עיגון השותפות בין הרשויות – באמצעות חוזה, הסכם, איגום משאבים וכד'.
 - ב. הגדרות השותפות: מי השותפים, נושאי השותפות, אופן קבלת ההחלטות, שלבי השותפות, וכדומה.
 - ג. החלטות לגבי הפעלת השירותים: באמצעות עמותה, באמצעות יזם, סוגי השירותים, מיקומם ופיזורם הגאוגרפי.
 - ד. בהמשך לסעיפים א-ג עלה הצורך בקבלת יעוץ משפטי.

ב-2012.7.24 נערכה פגישה עם עורך דין, לשם קבלת יעוץ משפטי בנושא אופי השותפות המשפטית בין הרשויות והשותפות הכספית. הוחלט על הכנת חוזה לרשויות ועל כתיבת מכרז להפעלת השירותים, לא לפני שיתקבלו אישורי ראשי הרשויות לצאת למכרז.

ב-2013.1.3 נערכה ישיבה של הדמויות העיקריות המעורבות בתהליך: נציגות משרד הרווחה, מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים בשלוש המועצות האזוריות ונציגת מכללת תל-חי. מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים ביטאו תסכול מהעדר חלוקה ברורה של תפקידים ותחומי אחריות, וחוסר סבלנות ביחס לעובדה ש"שום דבר לא מתקדם", שיש הרבה דיבורים ואין תוצאות ממשיות. בהמשך התברר כי שתיים מהן לקחו על עצמן יוזמות לקידום הנושא: אחת פנתה ליועץ המשפטי כדי לברר כיצד ניתן להתקדם, כולל מחשבה על השפעת שינויים צפויים בראשות המועצות האזוריות. שנייה נפגשה עם הורים מהמרחב כדי לברר עמם ציפיות. בישיבה זו התקיים דיון סביב השאלה מתי צריך לשתף בתהליך הורים, כנציגי הקהילה עבורה מיועדים השירותים. הוחלט לזמן מפגש נפרד עם הורים ועם צרכני שירותים, שיוגדרו לא כחלק מהשותפות אלא כמי שחשוב שדעתם תישמע.

בהמשך הפגישה עולות שאלות על היעדים שלכאורה כבר נקבעו – אילו שירותים יפותחו? האם רק בנושא תעסוקה – כפי שלכאורה הוחלט – או גם שירותים אחרים? והאם מתחילים בנושא התעסוקה עם כוונה להמשיך אח"כ לשירותים נוספים? מתברר שהדברים שלכאורה כבר נקבעו והוחלטו לא ברורים לכולם. המשתתפים עוברים על טיוטת המתווה פרט-פרט, מבחינת התכנים, כדי להכניח לקראת שלב חתימת ראשי הרשויות. בהמשך לפגישה זאת הוגש המסמך, שהוכן כבר בסוף שנת 2011, לחתימת שלושת ראשי המועצות האזוריות.

ב-2013.1.20 התקיים מפגש עם נציגות של הורים משלוש המועצות האזוריות. הוצג הרציונל של שותפות אזורית בין רשויות בפיתוח והפעלת שירותים מיוחדים. ההורים ספרו על קשייהם ועל העדר מענה לצרכים, ובטאו ציפייה חיובית ורצון להבין מה עליהם לעשות כדי לקדם את התהליך, במיוחד האפשרות להיפגש עם ראשי הרשויות שלהם ולהפעיל לחץ.

בתום ארבע שנים של פעילות הפורום נוצרה תחושה של תקיעות, שנבעה בעיקר מפיזור האחריות לקידום התהליך בין הגורמים המקצועיים, הבירוקרטיים והפוליטיים במועצות האזוריות ובמחוז משרד הרווחה, ובגלל אי-בהירות בדבר גבולות השותפות ובדבר המעמד החוקי שלה. התברר שבהעדר מנגנון ייעודי קשה עד בלתי אפשרי לקדם מהלך כה מורכב בפעילות התנדבותית של אנשי מקצוע עסוקים מאד, גם כאשר יש להם מחויבות רבה להשגת המטרה.

רגע לפני שהמעורבים הרימו ידיים נמצא הפתרון בדמות אשכול גליל מזרחי. זהו אחד האשכולות שהוקמו ביוזמת משרד הפנים כדי להקל על קידום מטרות משותפות של יישובים באזור גיאוגרפי נתון. לאשכול יש דירקטוריון שמיוצגות בו כל הרשויות המקומיות שמשתייכות לאשכול, יש לו מנגנון מנהלי, אם גם מצומצם (רכז/ת ומזכירה), ויש לו מעמד חוקי שמאפשר פרסום מכרזים, חתימה על חוזים וקבלת מענקים ממשלתיים.

ב-2013.3.7 התקיימה פגישה של הצוות המוביל עם מנכ"ל אשכול גליל מזרחי. מנכ"ל האשכול הציג את הגוף החדש. נציגת משרד הרווחה סקרה את המצב הקיים בתחום השירותים לאנשים עם מוגבלות, הולדת היוזמה, הגורמים המעורבים, שלבי ההתפתחות, הקשיים וההתלבטויות, והציגה את מסמך ההסכמות שהתגבש עד כה. מנכ"ל האשכול הדגיש את הצורך בפיקוח של משרד הרווחה על הזכיינים במכרזים וקרא לצאת לדרך, לפרסם מכרז. הוסכם כי ההתחלה היא במיזם תעסוקה באזור התעשייה צח"ר (שם גם ממוקמת מנהלת האשכול).

באפריל 2013 החליט דירקטוריון האשכול לאמץ את היוזמה, ולהקים מרכז תעסוקה משותף ליישובי האשכול באזור התעשייה צח"ר. הוסכם שמעתה ואילך האשכול יהיה אחראי לקידום המיזם מבחינה ארגונית, ואילו מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים של שלושת המועצות האזוריות שהיו שותפות ליוזמה המקורית תמשכנה להנחות את המיזם מבחינה מקצועית. דירקטוריון האשכול הקים ועדת משנה לנושא הצרכים המיוחדים, בראשות יו"ר המועצה האזורית מבואות חרמון.

בינואר יצא מכתב מהנהלת האשכול לראשי הרשויות המקומיות החברות באשכול, שמזמין אותם להצטרף למכרז להקמת מרכז תעסוקה לבעלי צרכים מיוחדים. במכתב הובהרה משמעות ההצטרפות למכרז: 1. הרשויות באשכול תוכלנה לאגם משאבים ובכך לספק שירות מצוין וקרוב לבעלי צרכים מיוחדים ולמשפחותיהם. 2. כל רשות תמשיך להשתתף בתמיכה בבעלי צרכים מיוחדים בהיקף של 25%, כפי שקורה כיום. 3. רשויות תעמדה לרשות המיזם מבנה או מבנים שאותם יתחזק ויפעיל המפעיל הנבחר.

בתחילת שנת 2014 יצא מכרז לניהול והפעלת שירותים לאנשים עם מוגבלויות באזור הגליל המזרחי והגולן. בהכנת המכרז השתתפו מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים של המועצות האזוריות יחד עם מנכ"לית האשכול. הן גם השתתפו בוועדה לבחירת הזכיין. למכרז נגשו חמש עמותות שמתמחות בשירותים לאנשים עם מוגבלויות. לאחר תהליך ארוך של בדיקת ההצעות, כולל ביקורים בתכניות שמנהלות על ידי העמותות השונות, התקבלה החלטה שפורסמה בנובמבר 2014. עמותת "כוכב" זכתה במכרז, בין היתר בזכות הניסיון שהיא רכשה בפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות בגליל המערבי, והיכרות קודמת עם יכולותיה.

בסוף שנת 2014, ובאפריל 2015, התקיימו שני מפגשים שהוגדרו כ"ישיבות התנעה" של המיזם. במפגש הראשון, שהתקיים בדצמבר 2014 השתתפו, בנוסף ליו"ר הוועדה ולצוות האשכול, 12 מנהלות של מחלקות לשירותים חברתיים ו-3 נציגי מחוז הצפון של משרד הרווחה. בישיבה זאת הוצג הצוות של "כוכב", ונקבעה ועדת הגוי למיזם: ארבע ממחוז חיפה והצפון של משרד הרווחה, שלושת מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים של המועצות האזוריות שהיו שותפות למיזם מתחילת הדרך, וכן מנהלות או נציגות של המחלקות לשירותים חברתיים בצפת, קצרין, טובה-זנגריה, גוש חלב ומטולה. כמו כן צורפה נציגת המכללה (חברה בצוות המחקר) והוחלט שבהמשך יצורפו לוועדה שני נציגי משפחות.

מנהלת עמותת כוכב הודיעה על מינוי רכזת למיזם בהיקף של חצי משרה, שתפקידה הראשון יהיה מיפוי של צרכים ושירותים. כמו כן הצהירה מנהלת "כוכב" על כוונה להפעיל שירותים על פי צרכים שיאותרו ובמתקנים קיימים, בלי להמתין להקמת מבנים. בישיבה זאת גם אוזכרה לראשונה הכוונה לשתף במיזם את שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות.

המפגש השני, שגם הוא הוגדר כאירוע התנעה, היה רב משתתפים. מפגש זה נוהל על ידי יו"ר דירקטוריון האשכול כשלצדו יו"ר וועדת צרכים מיוחדים של האשכול. השתתפו 12 נציגים של האגפים הרלבנטיים במשרד הרווחה מהדרג הארצי והמחוזי, 15 נציגי מחלקות לשירותים חברתיים, נציגים של אקים ועמותת יחד, שלושה נציגי הורים, צוותי האשכול ועמותת כוכב.

בישיבה הוצגו ממצאי מיפוי של צרכים ושירותים שנעשה על ידי רכזת המיזם מטעם עמותת כוכב, על בסיס מידע שסופק על ידי המחלקות לשירותים חברתיים. כל המחלקות שיתפו פעולה בתהליך איסוף הנתונים, למעט המחלקות של טבריה, קריית שמונה ובוקעתה. בדומה לממצאי המיפוי הקודם, שוב עלה שהצורך העיקרי והדחוף ביותר הוא תעסוקה ופנאי לבגירים עם מוגבלויות ברמות התפקוד השונות.

בישיבה דווח על תכנית להקמת "מארג", מרכז תעסוקה ופעילות חברתית לאנשים עם מוגבלויות שונות, בדומה למרכז שפועל בגליל המערבי. המארג אמור לקום במתחם של המועצה האזורית מבואות חרמון ובמימון תרומה שהושגה על ידי עמותת כוכב. בנוסף דיווחה מנכ"לית כוכב על פעילויות שאמורות להתחיל בעתיד הקרוב, בתוך מתקנים קיימים. ביניהם קבוצת עבודה במפעל סולרום באזור התעשייה צח"ר, תעסוקה מוגנת במגדל שמס, יחידה טיפולית/סיעודית במסעדה, דיור כפרי בגולן, תכניות פנאי בעמק הירדן, ועוד.

בדיון שהתפתח הדגישו מנהלות השירותים הקהילתיים של אגף השיקום והאגף לטיפול באנשים עם מש"ה במשרד הרווחה את הצורך שהמיזם החדש יבנה על שירותים קיימים, ושכל פעילות תהיה בתיאום עם הרשויות המקומיות. כך עלתה לדיון השאלה האם שותפות בפיתוח שירותים, שמופעלת על ידי זכ"ר, משמעותה מונופול של הזכ"ר על כלל השירותים לאנשים עם מוגבלויות באזור. נושא זה הוסיף להעסיק את המעורבים בדרגים השונים גם בהמשך.

במהלך שנת 2015 החלה לפעול קבוצת עבודה של 15 אנשים במפעל סולרום שבאזור התעשייה צח"ר. מרבית המשתתפים היו אנשים עם מוגבלות פיזית או חושית, תושבי טובא-זנגריה, ומיעוטם אנשים עם מש"ה ממקומות אחרים. בשלב ראשון מומנה הפעילות בעיקר ממשאבי עמותת כוכב, עד למציאת הסדר להעברת הועדות לאנשים עם מוגבלות שתחת אחריותו של אגף השיקום.

בחודשים יוני, יולי ואוגוסט 2015 התקיימה סדרת פגישות וסיורים בשטח עם אנשי מטה במשרד הרווחה, נציגי הקרן למפעלי שיקום של המוסד לביטוח לאומי ונציגי קרן שלם, במטרה להבטיח משאבים להשקעה בשירותים המתוכננים, הן במארג (כתוספת לתרומה שגויסה על ידי עמותת כוכב), והן לשירותים נוספים שאמורים לקום באופן מיידי. הנחת העבודה הייתה שאת המימון להקמה והתנעה של השירותים נחוץ לגייס מקורות, תקציבי פיתוח, ותרומות, ואילו המימון השוטף להפעלת המסגרות יבוא מהועדות של משרד הרווחה וסלי שיקום של משרד הבריאות. הועדות מובטחות על פי חוק לאנשים עם מש"ה ולאנשים עם אוטיזם, אך עדיין לא לאנשים עם מוגבלויות פיזיות, חושיות או נפשיות שבאחריות אגף השיקום. נקבע שההועדות תועברנה ישירות לאשכול, שקיבל לעניין זה מעמד דומה לזה של רשות מקומית.

בסיורים עלו שאלות בדבר מיקום המארג (האם הקמפוס של המועצה האזורית מבואות חרמון מרכזי דיו?) ובדבר מבנה השירות, למשל מידת ההפרדה הרצויה בין אנשים ברמת תפקוד גבוהה ונמוכה. עלו גם רעיונות חדשים, כמו הקצאת שטח לסטודנטים מהמכללות שבסביבה, הקמת נופשון כיחידה נפרדת, חממה לגינון אקולוגי, ועוד. עד סוף 2016 הושלם תכנון המארג וגויס חלק ניכר מהסכום של 30 מיליון ₪ שדרושים להקמתו.

עד סוף 2016 עלה מספר המשתתפים בסולרום ל-70, כולל קבוצת הכנה לתעסוקה בשוק החופשי, וקבוצה של אנשים עם מוגבלות קשה לעיסוק במקום. המפעל קלט אנשים עם מש"ה, אנשים עם מגבלות פיזיות וחושיות, אנשים עם אוטיזם ומתמודדים עם מחלות נפש. לא נרשמו בעיות מיוחדות כתוצאה משילוב האוכלוסיות השונות של אנשים עם מוגבלויות. במקביל החל לפעול מרכז תעסוקה באחת העיירות הדרוזיות בגולן ונעשו הכנות לפתיחת מרכז נוסף. נוצר שיתוף פעולה עם "יחד", כאשר אנשים עם מוגבלות קלה מופנים מ"יחד" לסולרום, ואילו "יחד" מתמקדת בבעלי מוגבלות קשה.

במהלך שנת 2016 נפגשה וועדת ההגוי של התוכנית רק פעם אחת. החלטות בענייני המיזם התקבלו בהתייעצויות בין הנהלת עמותת כוכב לבין השותפים במיזם. במהלך השנה השתנו גבולות האשכול כאשר היישובים הדרומיים (טבריה ועמק הירדן) פרשו ממנו לקראת הקמת אשכול חדש בעמקי הירדן והמעיינות.

עם תום השנה השביעית למיזם התחושה בקרב המעורבים בו היתה של עשייה והתקדמות, תחושה שהם בדרך לשיפור משמעותי בכמות ואיכות השירותים שעומדים לרשות אנשים עם מוגבלויות באזור הגליל המזרחי, הגליל העליון ורמת הגולן.

4.2 ראיונות עם נותני שירותים – תיאור המצב הקיים, עמדות וציפיות לעתיד

בשנת המחקר השנייה (2014/15) נערכו ראיונות עם נותני שירותים באזור. אמנם בשלב זה עמותת כוכב כבר החלה לפעול, אך הפעילות עדיין לא באה לידי ביטוי בשטח. לכן אפשר לראות ראיונות אלה כחלק מצילום מצב השירותים לפני שהמיזם ישפיע על כמות ואיכות השירותים לאנשים עם מוגבלויות. מטרת הראיונות הייתה ללמוד על תפיסת המצב דרך עיניהם של נותני השירותים, ציפיותיהם לעתיד הקרוב והרחוק והעמדות המוחזקות על ידם בנושאים שונים, כמו שירותים משותפים לאנשים מרקעים שונים ועם מוגבלויות שונות, שיתוף המשתמשים בתכנון וניהול השירותים, ועוד.

בראיונות לקחו חלק 19 אנשי מקצוע ממגוון של ארגונים, בכללם מחלקות לשירותים חברתיים, מסגרות חינוך, תעסוקה, פנאי ודיור. להלן עיקרי הממצאים מראיונות אלה:

4.2.1 עד כמה נענים צרכי האנשים עם מוגבלויות באזור? מה חסר? המידה בה נענים צרכיה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות באזור, נבחנה באמצעות שתי שאלות. האחת, נוגעת למידת ההיענות בתוך הארגון של המרואייין, האחרת נוגעת להתייחסות המרואייין למידת ההיענות בקרב שירותים אחרים. מקצת המרואיינים מספקים שירותים ספציפיים לאוכלוסיות ייעודיות, ואילו אחרים, בעיקר המחלקות לשירותים חברתיים, מספקים שירות כוללני. התפיסה הרווחת בקרב נותני השירותים הספציפיים היא שהצרכים של משתמשי השירות, מקבלים מענה במסגרתו, או שלפחות נעשים מאמצים לספק מענים. הערכת המידה בה צרכי האוכלוסייה מקבלים מענה בשירותים אחרים, זכתה להתייחסות רק של חלק מהנשאלים. לנשאלים אחרים לא היה ידע רב על מה שקורה מחוץ לשירות שלהם. מהתשובות שקיבלנו לשאלה זאת עולה דאגה הנוגעת

לרמתם הנמוכה של השירותים הניתנים ע"י חלק מהרשויות המקומיות, כנובעת מהיעדר תקציבים ומהשפעות פוליטיות.

בקרב נותני השירותים הכוללניים, קיימת תפיסה שצרכי החינוך מקבלים מענה, אך חסרים מענים בתחומי התעסוקה והפנאי. חלק המרואיינים (ספציפיים וכוללניים) התייחסו בדבריהם לקושי הנגזר מהפיזור הגיאוגרפי "בשל כמות קטנה של משתתפים מכל סקטור קשה לייצר מסגרת חברתית לבוגרים ולקטנים ותמיכה להורים".

התפיסה הרווחת בקרב נותני השירותים היא שצרכים רבים אינם מקבלים מענה. הבולטים שבהם הם: מסגרות תעסוקה לגילאי 21+, מסגרות דיור בקהילה, נופשונים, פעילויות פנאי ותמיכה רגשית להורים. הוזכר גם הצורך לפתח מנגנונים לשיתוף בידע בין הארגונים, התחלקות בניסיון מצטבר, יוזמות וסיפורי הצלחה. עוד עולה כי קיים צורך ביצירת תקנים לטיפול באוכלוסייה סיעודית, פיתוח תכניות לשילוב בקהילה, יצירת רצף טיפולי של כל השירותים בשעות אחה"צ. היו מרואיינים שדברו על הצורך להעלות את המודעות בקרב האוכלוסייה לשירותים קיימים באזור. היו גם מי שהדגישו את החשיבות של הנגשת מרחבים ציבוריים, תחבורה נגישה ושירותי הסעה זולים.

4.2.2 האם יש פוטנציאל לא מנוצל של שירותים, מתקנים או משאבים? נותני השירותים התבקשו לענות לשאלה האם קיים פוטנציאל לא מנוצל של משאבים, בארגון שלהם ובארגונים אחרים, שיכול לשרת את לקוחות הארגון שלהם ולקוחות נוספים. כמעט כל המשיבים בחרו להתייחס אך ורק לארגון שלהם. מרבית ההתייחסויות היו מכוונות למשאבים שניתן להציע ללקוחות חיצוניים לארגון.

מתשובות הנשאלים עולה כי קיימים באזור מתקנים כמו בריכה שיקומית או כיתות לימוד שאפשר לנצל אותם טוב יותר מכפי שהם מנוצלים כיום. מספר ארגונים הצביעו על יכולתם לספק שירותים לאוכלוסיות נוספות, לעיתים בעלות לקויות שונות. עמותת איל"ן יכולה להציע קבוצות הורים לכל מי שיש לו ילד עם צרכים מיוחדים; המעון השיקומי בקרית שמונה - הצביע על יכולת להגדיל את מעגל הנהנים, מ-11 כיום ל-30, ולשלב בו בעלי לקויות שונות. המתנ"ס בחצור הציע חדר כושר, מנוי תיאטרון ומרחבים לפעילות, בית יחד במחניים הצביע על מגוון של משאבים שיש ביכולתם להעמיד לרשות האזור וביניהם פיתוח החממה כמרכז תעסוקתי, פינת החי כמקום מפגש קהילתי פתוח ונגיש לאוכלוסיות נוספות, ושימוש בידע המצטבר של הארגון והפיכתו למרכז הפצת ידע ומחקר. יחד עם זאת, ניצול טוב יותר של מתקנים מחייב, בדרך כלל, הגדלת כוח האדם בארגון.

4.2.3 שיתוף פעולה בין שירותים כיום. המרואיינים נשאלו על שיתופי פעולה שיש להם כיום עם שירותים מקבילים ומשלימים באזור, ועל מידת שביעות הרצון שלהם משיתופי פעולה אלה. מהאיונות עולה תמונה מעורבת. המרואיינים העלו לא מעט דוגמאות של שיתופי פעולה, מרביתם במישור הפרטני, כשהם מגייסים משאבים של שירותים אחרים לטובת לקוחותיהם. כך, למשל, מנהל מע"ש מדווח על הפניית עובדים לפעילויות פנאי, מנהלת הוסטל על הפניית דיירים למע"ש, מנהל בית ספר על קשר עם בית חולים ומפעלי תעשייה וכדומה. "אנחנו מנצלים כל

שירות שקיים" אמרה מנהלת הוסטל. קורה גם שמפנים לשירותים שמחוץ לאזור, כמו למשל למארג של "כוכב" בגליל המערבי. היוזמות לשיתופי פעולה אלה הן בדרך כלל אישיות ומקומיות.

שיתוף פעולה קיים בין שירותים משלימים, למשל בין בריכה שיקומית למכון לפיזיותרפיה ואיל"ן. לעתים גם בין שירותים מקבילים, למשל בין המועצה המקומית בגוש חלב והמועצה האזורית מרום הגליל. במקרים רבים קרבה פיזית היא תנאי לשיתוף פעולה כזה.

בראיונות הועלו קשיים שנובעים מהפיזור הגיאוגרפי, למשל ניסיונות שלא עלו יפה לארגן השתלמויות צוות כאשר מספר המשתתפים שיכלו להגיע באופן סדיר לא היה מספיק. גם שירותים שפתוחים למשתתפים מישוברים שונים לא תמיד הצליחו להגיע למספר שמאפשר התרחבות לתחומים משיקים. כך למשל מועדון לאנשים עם מוגבלויות זקוק למספר מינימאלי של "הועדות" כדי שיוכל להקצות משאבים לשירותים נלווים כמו קבוצות הורים או השתלמויות לצוות. צוינו גם מכשולים בירוקראטיים, כאשר לא כל השירותים מצליחים לקבל "סמל שירות" למיזם משותף.

בנוסף לשיתופי פעולה במישור הפרטני הובאו גם דוגמאות, גם אם מעטות יחסית, של תכניות שנבנו מראש כדי לשרת לקוחות של מספר ארגונים, כמו למשל פעילויות פנאי והעשרה משותפות לדיירים של כמה הוסטלים, או לדיירים של הוסטל עם עובדים של מע"ש. בתי ספר מיוחדים משתפים פעולה בהשתלמויות צוות. היו דיווחים בודדים על התארגנות להסעות משותפות. דוגמה יפה לשיתוף פעולה בין מספר שירותים קרובים (מע"שים בקריית שמונה וצפת ומועדון בחצור) היא תכנית "טבע נגיש לכל" במימון קרן שלם ו"אורות הגליל".

לא כל המרואיינים היו מסוגלים להצביע על שיתופי פעולה. היו כאלה שטענו שיש להם "המון שיתופי פעולה", אך לא פרטו. מרואינת אחת אמרה "אני יוזמת, יוצאת לחפש שותפים ומשתמשת בידע ובחושים שלי". אחרת אמרה "יש המון רעיונות לשת"פ, אך לא תמיד הם רוקמים עור וגידים". היה מי שאמר שיש בעיקר "מחשבות ודיבורים, ואין משהו ממוסד". רבים מבין המרואיינים הדגישו ששת"פ, כאשר הוא קיים, מבוסס על קשר בין-אישי.

בודדים דברו על שיתוף בידע, אך לטענתם זה לא מספיק שיטתי. כפי שאמר אחד מהם "אני ראיתי שיש הרבה סיפורי הצלחה במסגרות רבות. פרויקטים שונים וניסיון שנצבר עם השנים. ישנן יוזמות ודרכים יצירתיות רבות וחסר שימוש של הידע הזה למטרת למידה משותפת, איגום משאבים והתייעלות מערכות."

עקב אכילס של שת"פ אזורי הוא נושא ההסעות. "תמיד הרעיון של מועדונית משותפת נופל על העניין של מימון הסעה". לשאלה איך מתמודדים עם בעיה זאת ענתה מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים ביישוב קטן: "לא מתמודדים. יש בעיה. הסעה זה רק פרטי. רק המשפחה דואגת." כמה מרואיינים ציינו במיוחד את העלות הרבה של הסעות ("ההיסעים עולים יותר מהפעילות עצמה"), והקושי לגייס לכך משאבים. פה ושם מצאנו הסעות משותפות, אך זה נדיר. ללא ספק בעיית ההסעות מגבילה אפשרויות של שיתוף פעולה.

מגבלה נוספת היא הקושי בהסדרים כספיים. מנהלת שירות רב-נכותי אמרה "לקח זמן לפענח איך לוקחים מכל אגף את הכסף". ומנהלת שירות מתמחה לאנשים עם מש"ה אמרה: "מ-14

רשויות יש אחת שעוזרת ונותנת כספים, לעומת אחרות שיש להן יותר חניכים ולא נותנות כלום". היו מרואיינים שהביעו שביעות רצון משיתופי הפעולה הקיימים, אך היו גם שהרגישו שהם אונסים שירותים אחרים לשל"פ, וצינו "הבטחות ללא כיסוי". יש מי שסברו שנחוצות הגדרות יותר ברורות של מהות שיתוף הפעולה וגבולות הגזרה.

גורם חשוב ברשת שיתופי הפעולה האזוריים היא מכללת תל-חי. היא קולטת אנשים עם מוגבלויות בלימודי אמנות, ומעמידה סטודנטים לרשות תכניות שונות. גם בתי ספר באזור, ועמותות אקים ואילן צוינו על ידי נותני שירותים כמשאבים שתורמים לרווחת צרכני השירותים שלהם.

לסיכום, מבחינת הנכונות והמודעות, יוזמת השותפות לפיתוח שירותים אינה נופלת על קרקע בתולה. יש באזור התעניינות ונכונות לשיתוף פעולה, ויש גם שיתופי פעולה שראוי להביאם בחשבון. מרביתם לא ממוסדים, ומבוססים במידה רבה על קשרים בינאישיים. יוזמה לשותפות ממוסדת תתקבל בברכה, אם היא תתמודד עם הסוגיות שצוינו לעיל, ובמיוחד עם עלות ההסעות.

4.2.4 התרומה הצפויה של השותפות כפי שבאה לידי ביטוי בראיונות. המרואיינים נשאלו "אם תוקם שותפות אזורית לפיתוח שירותים לבעלי צרכים מיוחדים באזור זה, מה עשויה להיות תרומתה?" מרבית המרואיינים צופים רק טוב מהשותפות. הם מדגישים את חשיבות איגום המשאבים והתכנון הכולל. מקווים שהשותפות תביא לאזור משאבים חדשים ותאפשר פיתוח מענים חסרים. הם רואים בהקמת השותפות הזדמנות להעלאת סטנדרטים וחסכון בעלויות. יש שהדגישו את חשיבות הקמתו של גוף חדש שייקח אחריות, משום שניסיונות לקידום שיתופי פעולה ביוזמת עובדי שירותים אלה או אחרים לא תמיד צלחו. "כולם עסוקים, אין להם זמן, וגם לא סמכות". היה גם מי שהדגיש את הפן הפוליטי "בפריפריה חייבים להתאגד, ולהיות משהו יותר ממוקד ובוט".

למקצת המרואיינים היו השקפות ברורות, לעתים מנוגדות, בדבר כיווני הפיתוח הרצויים של שירותים. היו מי שקיוו שהתכנון הכולל יאפשר פיזור גיאוגרפי של השירותים, שיהיו קרובים לבית, כולל מסגרות חוץ-ביתיות למי שזקוק "ההורים ידעו שיש לילד סידור קרוב לבית לכל החיים, גם כשהיו זקנים, והקשר לא ינתק". מצד שני היו אלה שהדגישו במיוחד את הצורך לפתור את בעיית הניידות, "שהיה תקציב מספיק להסעות" כדי לאפשר ניצול טוב של שירותים אזוריים.

גם האפשרות לשילוב שירותים שונים תחת קורת גג אחת שנויה במחלוקת. היה מנהל הוסטל שהביע תמיכה באפשרות זאת, ולעומתו מנהלת של הוסטל אחר שדווקא התנגדה לכך, "צריך לצרוך שירותים בקהילה, כי בכל מקרה מעגלי החברה שלהם (של אנשים עם מש"ה) מצומצמים. אם השירותים יהיו במרכז שייבנה, אז חד-משמעית לא נצרוך אותם". היו כאלה שהביעו דעתם בעד שירות רב-נכותי, משיקולי יעילות, ואחרים הביעו התנגדות וחששו מהגברת סטיגמות ופגיעה בדימוי העצמי, בעיקר של אנשים עם מוגבלות פיזית או נפשית.

היו מי שהביעו תקווה שהשותפות תתמקד בנושא, או נושאים, שמציקים להם כיום. כמה מרואיינים הדגישו את הצורך במענה תעסוקתי לגילאי 21+. היה מי שהביע ציפייה שהמע"ש

"יהיה טיפולי יותר, ושיהיה שם מדריך שיפנה לתעסוקה נתמכת בשוק החופשי וילווה אותם".
מוראיינים אחרים ציפו למענה לאנשים סיעודיים, מסגרות חוץ-ביתיות בקהילה, מימון טיפולי
שיניים, פעילות חברתית בשעות אחה"צ, או נופשון. היו מי שהדגישו את החשיבות של איגום ידע
ומידע, וגם ציפייה ל"Case Management" – כתובת למשפחה, מקום לשאול שאלות.

היו גם מי שחששו מהשותפות. רשות מקומית שמפעילה כיום מערכת שירותים מגוונת חוששת
שהשותפות תחליש את השירותים הקיימים. לדעת מנהל המחלקה לשירותים חברתיים השותפות
רצויה בתנאי שהיא תחזק שירותים קיימים, ולא תחליש אותם על ידי כפילויות "יש להישען על
תשתיות קיימות ולאגם משאבים. לא להמציא את הגלגל מחדש ולבזבז משאבים לתשתיות".

מוראיינים בודדים הביעו מידה של סקפטיות, לא האמינו שרשויות מקומיות תוותרנה על
משאבים וכוח לטובת פעילות משותפת. היה מי שהדגישו את חשיבות ההוגנות בתשלומים (מה
שלדעתם לא קיים כיום).

למרבית המוראיינים לא היה משום חידוש במידע על שותפות שאמורה לקום. הם קלטו מידע
חלקי על תהליכים שמתרחשים "אני יודעת שאנו שייכים, מתעדכנת מהמפקחת, אך אין לי שום
קשר לזה". היו מי ששמעו שעומד להיפתח "מע"ש אזורי" שאמור לשרת כמה יישובים. והיה גם
מי שמכירים את הפעילות של עמותת כוכב בגליל המערבי, ויודעים שהעמותה אמורה להקים
מרכז רב נכוני ורב שרותי בגליל המזרחי. היו שהתלוננו על כך שבתכנון ובהתייעצויות שותפות
רק מחלקות לשירותים חברתיים, ולא מנהלי שירותים ספציפיים (הוסטל, מע"ש). אחרים דווקא
שמחו להיות פסיביים, ולהשאיר את ההובלה לרשויות מקומיות "חזקות".

4.2.5 עמדות כלפי שילוב נכויות שונות בשירותים משותפים. התפיסה הרווחת היא כי נכון לשלב

בין אוכלוסיות שיקום, מש"ה ואוטיזם בשל אופיו של האזור, אך תוך הקשבה לצרכיו האישיים
של כל מטופל. נראה כי שילוב נתפס לעתים כצורך אזורי-מערכתי, שנכון ליצור בו מענים
ספציפיים לצרכים השונים של המשתתפים "תמיד יש לזכור את טובת האדם ועד כמה זה עונה על
צרכיו". בקרב חלק מנותני השירותים עלתה הסתייגות משילוב בין פגועי נפש לאוכלוסיות עם
מוגבלות שכלית התפתחותית ואוטיזם, או בין אוטיזם ברמות גבוהות וסיעודיים.

שתיים מבין הנשאלים הסתייגו מרעיון השילוב. לדעת אחת מהן, אוכלוסיות שונות דורשות
התמחות טיפולית שונה ונפרדת. לדעת האחרת, שילוב נכון רק במידה והוא עונה על צורך אישי
"למה שייפגשו כי לשניהם יש מגבלה? לי יש עודף משקל ולך יש בעיה בברך בוא ניפגש כי לשנינו
יש מגבלה? כי זה נשמע טוב מבחוץ? "

4.2.6 עמדות כלפי שיתוף צרכנים (אנשים עם מוגבלויות ובני משפחה) בקבלת החלטות ובהגשת

שירותים: הנשאלים התבקשו לענות לשאלה, באיזו מידה לדעתם, ישנה חשיבות לשילובם של
משתמשי השירותים בבניית השותפות ובתכנון השירותים. ככלל, נראה כי נותני השירותים
חושבים כי נכון לשתף את ההורים ואת האוכלוסייה עצמה, לעיתים בהתניות הקשורות ברמת
ההבנה והיכולת שלה ("לא לכל אחד זה נכון ומתאים"). עם זאת, נראה כי אמירות אילו נותרות
לעיתים ברמת התפיסה ופחות באות לידי ביטוי בפרקטיקה. בשניים מהארגונים (המועצה
המקומית גוש חלב ובית "יחד") נעשים בפועל תהליכי שיתוף ושותפות עם האוכלוסייה, תוך

הכרה בידע הייחודי המצוי בידי האוכלוסייה והדגשת אחריות אנשי המקצוע לאפשר את השיתוף. בארגון נוסף (ברכיה שקומית) נעשים תהליכי שיתוף נקודתיים.

4.3 ראיונות וקבוצות מיקוד עם משתמשי שירותים והורים

4.3.1 קבוצות מיקוד וראיונות עם משתמשי שירותים

נערכו ארבע קבוצות מיקוד ועוד חמישה ראיונות אישיים. בסך הכול התקבלו מידע ועמדות מ-33 מקבלי שירותים. הראיונות האישיים היו עם משתתפים במועדון לעיוור, קבוצת מיקוד אחת היתה במועדון לחרשים (10 משתתפים), אחת בקבוצת תיאטרון של המרחב לחיים עצמאיים (6 משתתפים עם נכויות פיזיות שונות), אחת ב"יחד" (6 משתתפים עם מוגבלות שכלית התפתחותית קלה), ואחת במועדון רעים בחצור (כנ"ל). המידע שהתקבל מקבוצת המיקוד במועדון החרשים היה דל בגלל הצורך להיעזר במתורגמנית, ובגלל לחץ זמן. גם הקבוצות במועדון רעים וב"יחד" הפיקו מידע מוגבל, בגלל היכולות הקוגניטיביות הנמוכות של המשתתפים. להלן סיכום של המידע שהתקבל מהראיונות ומקבוצות המיקוד.

תעסוקה: חלק ניכר ממשתתפי הקבוצות עובדים, מקצתם (בעיקר החרשים) בשוק הפתוח, אחרים בתעסוקה מוגנת בחוץ (למשל במחנות צה"ל) או במסגרת המוגנת והכוללת של "יחד". רובם מרוצים ממקום העבודה, אך היו תלונות על גובה המשכורת. כאשר הועלתה אפשרות של שדרוג כישורים ותעסוקה, הביעו כמה מאלה שעובדים בשוק הפתוח עניין בכך. היו גם מי שהעלו צורך בליווי אישי צמוד בשוק החופשי.

פעילות פנאי: כמעט כל המראיינים משתתפים בפעילויות פנאי, אך רובם היו רוצים גיוון רב יותר של הפעילויות. מועדון החרשים פועל רק שעתיים בשבוע, ולכן הפעילות בו מוגבלת מאוד. במועדון לעיוורים יש פער בין המראה החיצוני המרשים, לבין הדלות של התכנים. המשתתפים ייחסו את דלות הפעילות להעדר תקציבים מספיקים. גם במועדונים שמשתתפיהם הביעו שביעות רצון, עלו בקשות לגיוון רב יותר, ליותר תשומת לב אישית, ולמקום שיהיה רק שלהם. מאידך, היה גם מי שביקש פחות פעילות מובנית ויותר זמן פנוי ("לשבת רגל על רגל ולשתות קפה"). כמה מהמראיינים סיפרו על התנדבות במסגרות אלה ואחרות, עם רצון להכרה פורמאלית רבה יותר.

נגישות: בעיה זאת מעסיקה את קבוצת התיאטרון במרחב לחיים עצמאיים ואת העיוורים. הם היו רוצים לראות השקעה רבה יותר של הרשויות (למשל עיריית קריית שמונה) בנושא זה.

הסעות: בנושא זה התקבלו תגובות שונות. יש כאלה שצינו שהם מקבלים הסעות, ואין להם בעיה בתחום זה. לעומת זאת, חברים במועדון לעיוור ציינו את בעיית ההסעות כקריטית. לדעת המשתתפים העדר הסעות מקטין את מספר המשתתפים, מספר משתתפים קטן אינו מאפשר היצע מגוון של פעילויות, וכך המועדון הופך לפחות אטרקטיבי.

היו גם תלונות על העלות הגבוהה של נסיעות (בדרך כלל במונית) לטיפולים רפואיים מתמחים ברחבי הארץ.

שירותי רווחה: היו תגובות חיוביות לעו"סים ב"יחד", ותגובות שליליות כלפי המחלקות לשירותים חברתיים.

שירותים שחסרים: היו מי שביקשו סבסוד משמעותי יותר של אביזרים יקרים, כמו משקפיים מותאמות. אצל החרשים עלתה בקשה ליותר שירותי תרגום. היה גם מי שהלין על העדר ייעוץ משפטי.

עמדות כלפי שירותים רב-נכתיים: רבים מהמשתתפים הביעו עמדה בזכות שילוב אנשים עם נכויות שונות, במיוחד בתעסוקה, פחות בפעילות חברתית. המסתייגים היו חברי המועדון לחרשים, בגלל קשיי תקשורת צפויים בינם לבין אנשים עם מוגבלויות אחרות.

מעורבות: לא כל המשתתפים מעוניינים להיות מעורבים בקבלת החלטות. הפעילים ביותר היו כמה מחברי קבוצת התיאטרון, שהיו רוצים להשפיע על מדיניות במישור הארצי, כחלק ממאבקי הנכים.

4.3.2 ראינות וקבוצת מיקוד עם הורים של ילדים ובוגרים עם צרכים מיוחדים

רואינו עשר אימהות ושני אבות. כמו כן נערכה קבוצת מיקוד עם שני אבות ואם שמשתתפים בארגון שש"בש (הורים לילדים ובוגרים עם נכות פיזית).

גילאי הילדים נעו מ-4 ועד 39, כאשר הרוב המכריע בגיל חינוך חובה, ורק מעטים בגיל העבודה. ילדה אחת היא לקוית ראייה, לשלושה נכות פיזית, ילדה אחת אפילפטית, ילד אחד עם אוטיזם, וכל האחרים עם משי"ה, מהם שניים עם תסמונת דאון ושניים שילוב של מוגבלות שכלית התפתחותית עם מחלת נפש או אוטיזם.

בקרב 12 ההורים שרואינו היו חמישה שמעורבים ופעילים במסגרות שמטרתן לקדם שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים.

ילדיהן הבגירים של שלוש מרואיינות נמצאים ב"יחד". כל האחרים גרים בבית ההורים ונמצאים במסגרות חינוך. כל המרואיינים הביעו שביעות רצון מסידור המגורים הנוכחי. כל ההורים ציינו יחסים טובים של הילד המוגבל עם האחאים הבריאים, במיוחד כאשר גם אלה גרים בבית, אך גם כאשר הם גרים מחוץ לבית ומתראים אחת לכמה שבועות.

מה שמאפיין את אלה שנמצאים ב"יחד" היא העובדה שזאת מסגרת עוטפת, שעונה על כל הצרכים – דיור, תעסוקה, בילוי פנאי, טיפול רפואי (למעט טיפולים שמחייבים התמחות) וייעוץ למשפחות. לכן השאלות שנשאלו היו פחות רלבנטיות להם.

כמעט כל אלה שמתגוררים אצל הוריהם לומדים בבתי הספר שחפים ורננים, בכיתה מיוחדת בבית ספר רגיל, או בגן של החינוך המיוחד. לקוית הראייה והנכים פיזית לומדים בבתי"ס רגילים. מקצת בני הנוער זוכים להיכרות עם עולם העבודה תוך כדי לימודיהם. בתי"ס שחפים ורננים מציעים לתלמידיהם פעילויות פנאי וגם טיפולים פרה-רפואיים.

אלה שגרים בבית ההורים משתתפים במגוון פעילויות פנאי, אם כי היקף הפעילות תלוי ביכולתם של ההורים לארגן או לממן הסעות. פעילות פנאי פופולארית במיוחד (יש שמשתתפים בה ויש שמבקשים אותה) היא רכיבה טיפולית. פעילויות אחרות שצוינו הן בריכה (טיפולית או רגילה), מועדון, תנועת נוער (בני עקיבא או כנפיים של קרמבו), ועוד. הורי הילדים עם נכות פיזית טענו שפעילויות הפנאי אינן מספיקות. היו הורים שהתלוננו על כך שפעילויות שונות במתנ"ס אינן מוגשות לילדים עם צרכים מיוחדים.

מה חסר באזור לדעת המרואיינים? כמעט כל ההורים לילדים שחיים בבית ועדיין לומדים בבית ספר ציינו את הצורך במסגרת לתעסוקה ובילוי פנאי מגיל 21, ובעתיד גם את הצורך בדיוור (השתמשו במונחים כמו הוסטל או בית לחיים). שלושה מהם גם ציינו את הצורך בנופשון, כדי לאפשר להורים הפוגה מהטיפול השוחק. כמעט כל המרואיינים התלוננו על כך שאין הם מקבלים מספיק מידע וייעוץ על אפשרויות, משאבים ותוכניות לעתיד. צרכים אחרים שצוינו על ידי מקצת המרואיינים היו:

- מימון טיפולים רפואיים יקרים במיוחד, כמו טיפולי שיניים בהרדמה.
- מימון הסעות לטיפולים מרוחקים.
- העדר רפואה מתמחה בפריפריה.
- סיוע בשעות אחר הצהריים למשפחות עם ילדים בעלי הפרעות התנהגות קשות.
- התייחסות מיוחדת למשפחות שיש בהן יותר מילד אחד עם צרכים מיוחדים.
- התאמה של פעילות המתנ"ס למאפיינים הייחודיים של ילדים עם צרכים מיוחדים.
- פתיחות רבה יותר לקליטת ילדים בעלי צרכים מיוחדים במסגרות כלליות.
- נגישות רבה יותר לאנשים מוגבלים בתנועה (עיוורון או נזקקות לכיסא גלגלים).
- תקשורת חלופית או הוראה יחידנית למי שזקוקים.
- ילדה אחת לא מגיעה לבית הספר עקב העדר סייעת.
- העדר תכנון רוחבי ואינטגרטיבי.

כמעט כל ההתייחסויות לשירותי הרווחה המוניציפליים ולעובדות הסוציאליות שמועסקות בהם היו שליליות, לעתים תוך הבנה למגבלות שמוטלות עליהן. ההתייחסות לעובדות הסוציאליות ולאנשי מקצוע אחרים בשירותים מתמחים (יחד, מרכז להתפתחות הילד, שירותי חינוך ובריאות) הייתה לרוב חיובית.

מקצת המרואיינים היו רוצים להיות יותר מעורבים בתכנון ובקבלת החלטות. באשר לאפשרות שילדיהם יביעו דעה על שירותים שיענו על צרכיהם, התגובה בדרך כלל הייתה חיובית, אם כי היו כאלה שהגבילו לנושאים כמו בילוי פנאי (בחירה בחוג), ולא נושאים כמו דיוור ותעסוקה.

לא כל המרואיינים התייחסו לשאלה האם רצוי שהשירותים יהיו רב-נכוניים. התגובה של הורים לילדים או בגירים עם מש"ה הייתה חיובית. גם אלה שציינו רמת תפקוד גבוהה של ילדיהם יחסית לתלמידים או חוסים אחרים אמרו שמגוון הרמות לא מפריע לילדם. היחידה שהביעה עמדה שונה הייתה האם לילדה לקויה ראייה, שטענה שנדרשות מסגרות שונות לילדים עם צרכים

שונים. כל המרואיינים הביעו עמדה חיובית בדבר ערוב בין אנשים מרקעים חברתיים שונים, אך היו שהביעו רצון להפרדה בין קבוצות גיל.

5. דיון וניתוח: תובנות שעלו מתוך כלל מקורות המידע

5.1 מיפוי צרכים ושירותים

מיפוי צרכים הוא תהליך מורכב מכפי שהוא נראה במבט ראשון. כדי לאמוד צורך בשירותים לאנשים עם מוגבלות נחוץ מידע על היקף האוכלוסייה וחלוקתה על פי סוג המוגבלות, גיל ורמת תפקוד. נחוץ להביא בחשבון מגמות שינוי, למשל העלייה הדרמטית במספר האנשים עם אוטיזם במהלך העשור האחרון, שעשויה להמשך גם בעשור הבא. יתר על כן, תמיד יש פער ניכר בין מספר האנשים שיש להם מאפיין כלשהו (למשל אנשים עם נכות פיזית בגיל העבודה) לבין מספר האנשים שירצו להזדקק לשירות שמיועד לאותה אוכלוסייה.

מה שעוד מקשה על הערכת צרכים במקרה הנוכחי היא העובדה שהאזור אינו לוח חלק. כבר כיום יש בו שירותים מסוגים שונים, רמות שונות של ניצול שירותים, ומידות שונות של שביעות רצון מהם.

במהלך השנים 2010-2015 נעשה פעמיים מיפוי צרכים, כבסיס לפיתוח השירותים המשותפים. המיפוי הראשון נעשה על ידי הפיקוח המחוזי, בתיאום עם הקבוצה היוזמת. באותה עת הייתה השותפות אמורה להקיף 15 רשויות בגליל המזרחי ובגולן, מראש פינה צפונה. המיפוי השני נעשה על ידי עמותת כוכב, בעת שהשותפות הייתה אמורה להקיף את כל היישובים שכלולים באשכול הגליל המזרחי והגולן, מעמק הירדן צפונה, ומצפת ומרום הגליל מזרחה, 21 רשויות מקומיות.

שני המיפויים הסתמכו על נתונים שסופקו על ידי מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות. בשני המקרים היו רשויות שלא שתפו פעולה ולא ספקו נתונים. בסבב הראשון התקבלו נתונים מלאים מ-10 מתוך 15 מחלקות, וחלקיים מאחת נוספת (קריית שמונה). בסבב השני התקבלו נתונים מלאים מ-18 מתוך 21 רשויות מקומיות. לא התקבלו נתונים מטבריה, קריית שמונה ובוקעתה.

ההסתמכות על המחלקות כמקור למידע מבוססת על ההנחה שלמחלקות יש מידע אמין על מספר האנשים ביישוב בכל קטגוריה של נזקקות. יתר על כן, ההנחה היא שכל המחלקות משתמשות באותן הגדרות של מוגבלות, ואוספות נתונים באותה דרך. יתכן שהנחות אלה אינן נכונות, אחרת קשה להסביר הבדלים גדולים מאד בין יישובים ובין רשויות מקומיות. למשל, בסבב השני של המיפוי דווח על 117 נכי אגף השיקום ו-121 נפגעי נפש במועצה האזורית עמק הירדן, ורק על 16 ו-42 בהתאמה בגליל העליון, כאשר מספר התושבים גדול יותר בגליל העליון.

יש מספר הסברים אפשריים להבדלים אלה. כפי הנראה יש מחלקות שמדווחות רק על מספר האנשים שמוכרים למחלקה, בעוד אחרות מתבססות על נתוני זכאות לביטוח נכות של המוסד לביטוח לאומי. יתר על כן, מבחינת הדיוק בדיווח יש לצפות להבדל בין מוגבלות כמו משי"ה, שמזכה לשירותים על פי חוק, לבין נכות פיזית. אנשים עם נכות פיזית שלכאורה זכאים לשירותים אגף השיקום יהיו מוכרים למחלקה לשירותים חברתיים רק אם יפנו אליה, ויבקשו שירותים.

אם אכן בסיסי הנתונים שונים ממחלקה למחלקה וממוגבלות אחת לשנייה, נחוץ להתייחס לנתונים בזהירות, הן מבחינת האומדן הכללי והן מבחינת החלוקה הגיאוגרפית והחלוקה לפי סוגי נכילות. יחד עם זאת אפשר להתייחס לנתונים שנאספו והוצגו כאל אינדיקטורים כלליים של צורך.

בסך הכול דווח במיפוי הראשון על 523 אנשים עם מוגבלות, ובמיפוי השני על 1969, מהם כ-500 קטינים עד גיל 21. ההבדל בין שני המספרים נובע בעיקר מכך שבמיפוי השני נכללו יישובים שלא היו חלק מהשותפות המקורית, בכללם צפת (348 אנשים עם מוגבלות), מרום גליל (177), ועמק הירדן (306). שינוי חשוב נוסף בין שני סבבי המיפוי הוא הכללת 498 נכי נפש שבטיפול משרד הבריאות. אם נביא בחשבון הבדלים אלה, נמצא ששני האומדנים די קרובים זה לזה.

מהנתונים שנאספו במיפוי השני מתקבלת התמונה הבאה: הקבוצה הגדולה ביותר הם נכי אגף השיקום (874), ואחריהם נפגעי נפש (498) ואנשים עם משי"ה (466).

יש הבדל לא מוסבר בין הנתונים על מספר האנשים עם מוגבלויות בתחום אשכול הגליל המזרחי, לבין הנתונים הארציים כפי שהם מופיעים בפרסומי משרד הרווחה. בעוד שעל פי נתוני משרד הרווחה (סקירת השירותים החברתיים, 2014) שיעור האנשים עם משי"ה שרשומים במחלקות לשירותים חברתיים הוא 4.2 לאלף בכל הארץ, ו-5 לאלף במחוז חיפה והצפון (שיעור נמוך בהשוואה לאומדנים מקובלים בעולם על שיעור האנשים עם משי"ה באוכלוסייה הכללית), במיפוי שנעשה ביישובי האשכול השיעור הוא רק 3 לאלף. בעוד ששיעור האנשים שנמנים עם אוכלוסיית אגף השיקום (לא כולל עיוורים) באוכלוסייה הוא 12 לאלף במדינה כולה ו-16.3 במחוז חיפה והצפון, במיפוי הוא רק 5.3 לאלף. שיעור האוטוסיטים במיפוי קרוב לשיעורם במחוז חיפה והצפון. באשר לנפגעי נפש, ההערכה היא שכ-30 לאלף באוכלוסייה סובלים מבעיה נפשית קשה, אך רק 7.5 לאלף מקבלים קצבת נכות (מבוסס על לוי, 2010). במיפוי שנעשה ביישובי האשכול שיעורם הוא רק 3.3 לאלף. מתקבל לכאורה שמספר האנשים עם מוגבלויות שונות שמוכרים למחלקות לשירותים חברתיים שמשתתפות במיזם נמוך בהשוואה למה שמוכר בארץ בכלל, ובמחוז חיפה והצפון בפרט.

מיפוי האנשים עם מוגבלויות הוא רק צעד אחד בהערכת הצורך בשירות זה או אחר. לצד מיפוי זה נדרש מיפוי השירותים הניתנים כיום, והערכה כלשהי של הביקוש להרחבת השירותים. העובדה שלאנשים מסוימים יש מוגבלות כלשהי, ושהם עשויים להיות מועמדים מתאימים לשירות כלשהו, כשלעצמה אין בה כדי להבטיח שהם אומנם ישתמשו בשירות אם יוצע להם. מאידך גיסא, ההנחה של אנשי המקצוע היא כי מעצם הקמתה של מסגרת בקהילה, יפנו לקבלת שירות אוכלוסיות שעד היום לא היו מוכרות למערכת.

צורת התמודדות אפשרית עם פערים אלה היא הסתמכות על חוות הדעת המקצועית של העובדים בשדה. כך, בסבב הראשון התבקשו המחלקות לשירותים חברתיים לדווח, לגבי כל סוג שירות כמה אנשים מקבלים את השירות ("מצוי"), מספר האנשים המוכרים למחלקה שלהערכת הצוות זקוקים לשירות ("רצוי") ועל בסיס זה להעריך את הפער בין הרצוי למצוי. כך הגיעו למסקנה שלשלושת הקטגוריות המקוריות של אנשים עם מוגבלות (משי"ה, נכות פיזית או חושית, אוטיזם) חסרים 101 מקומות תעסוקה, 29 מקומות בשרותי פנאי, 10 במסגרות חוץ-ביתיות, ו-22

בשירותים "כוללים" לבני 21-0. גם בדיונים שהתקיימו בין אנשי המקצוע, ובפגישה עם נציגי הורים, עלה נושא התעסוקה כבעל עדיפות ראשונה במעלה, והוזכרו צרכים נוספים, כמו פנאי, דיור, מסגרת לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית עמוקה, ונופשו שיאפשר מנוחה קצרה להורים ובני משפחה.

במיפוי השני, שנעשה על ידי עמותת כוכב, הפחיתו את מספר מקבלי השירותים ממספר האנשים עם מוגבלויות, והגיעו למסקנה ש-30% מהאנשים עם מוגבלויות באזור מקבלים שירותים, ו-70% "יושבים בבית". יש כאן הנחה סמויה שכל מי שלא מקבל כיום שירות כזה או אחר אכן זקוק לו, וישתמש בשירות אם יוצע לו. הנחה זאת כמובן אינה נכונה. בסקר של אנשים עם מש"ה באזור הצפון (ליף וריבקין, 2015) נמצא שלגבי כמחצית מהאנשים שאינם נמצאים במסגרת כלשהי הסיבה שניתנה על ידי המטפלים העיקריים היא שהאדם אינו רוצה, או שלדעת המטפל העיקרי אינו יכול להשתלב במסגרת כזאת. בקרב אוכלוסייה זאת נמצא שעור גבוה של אנשים עם בעיות התנהגות קשות, שעשויות להקשות על השתלבותם בשירותים שיוקמו. נתון נוסף מהמחקר של ליף וריבקין שיש להביאו בחשבון הוא השיעור הגבוה יחסית של אי-שימוש בשירותים הקיימים על ידי מוסלמים, דרוזים, ושל יהודים ילידי אתיופיה או חבר העמים.

בסופו של דבר קשה מאד להעריך מראש את מספר האנשים שישתמשו בשירותים שיוקמו. יש מספר דרכים להתמודד עם בעיה זאת. האחת, שעליה התבסס המיפוי הראשון, היא להסתמך על הערכות של המחלקות לשירותים חברתיים בדבר היקף השירותים הרצוי בהשוואה למה שמוצע כיום. שיטה זאת של מיפוי צרכים מבוססת על ההנחה שהמחלקה היא "עם היד על הדופק" באשר לצרכים שאינם נענים בתחומי פעילותה. דרך אחרת, שננקטה לאחרונה על ידי מטה משרד הרווחה, היא לדרוש מהמחלקות רשימות שמיות של מועמדים לשירותים השונים.

דרך נוספת להשלים מידע זה היא בעזרת מידע על קבוצות שעשויות להזדקק לשירותים מסוימים בהיקף ובמועדים שידועים מראש. כך נהגה עמותת כוכב כאשר הביאה, במסגרת המיפוי, מידע על מספר הצעירים שאמורים לסיים שני בתי ספר מיוחדים באזור במהלך השנים הקרובות. סביר להניח שמרביתם יבקשו שירותי תעסוקה ופנאי מיד עם סיום לימודיהם, ומקצתם שירותי דיור בהמשך.

לאחר כל זאת, נחוץ לזכור את המגבלות של כל מיפוי, כולל שני המיפויים שנעשו, ולראותם כמפנים זרקור לכיווני פעולה נחוצים, בלי להתיימר לספק מידע מדויק על היקף השירותים הדרושים.

יתר על כן, כאשר במסגרת התכנון אנו זקוקים למידע לא רק על היקף אלא גם על מאפייני השירותים הדרושים, נחוצה בדיקת צרכים מעמיקה יותר, שכוללת גם סקר בקרב משתמשים אקטואליים ופוטנציאליים של השירותים. כך נעשה למשל בסקרים שנעשו על ידי מכון ברוקדייל (נאון, 2009; ליף וריבקין, 2015). בנוסף, כבסיס לתכנון שירותים לאזור גאוגרפי נרחב, חייב מיפוי צרכים להתייחס גם לסוגיית הריכוז והפיזור של צרכים ושירותים.

אחת המגבלות של מיפוי הצרכים שנעשה היא דבקות במערכת השירותים המוכרים. היכרות עם סקר ארצי שנעשה לפני שנים מספר (נאון, 2009) היה עשוי להרחיב את מסגרת ההתייחסות,

ולכלול גם נושאים שאינם חלק מהחשיבה השגרתית על צרכים של אנשים עם מוגבלויות. כך, למשל, העלה הסקר הנ"ל את הצורך בנגישות למחשב, כאמצעי שעשוי לסייע בשבירת מחסומי בדידות של אנשים עם מוגבלויות.

בצד אומדנים על גודל האוכלוסייה עם מוגבלויות שונות נעשה מיפוי של השירותים הקיימים ביישובי האשכול. נמצא מגוון עשיר יחסית של שירותים בקריית שמונה ובצפת, כולל שירותי תעסוקה, פנאי, טיפול וקהילה. מטבע הדברים ביישובים הקטנים ההיצע דליל יותר. יחד עם זאת המיפוי העלה כמה תכניות ייחודיות ומרשימות, כמו הבריכה הטיפולית במבואות חרמון, בית יחד במחניים וגם כמה מסגרות לבילוי פנאי. כפי שראינו בסיכום הראיונות עם נותני שירותים באזור, לכמה מהשירותים האלה יש פוטנציאל להרחבה ולקליטת משתמשים נוספים. המיפוי לא כלל בדיקת איכות השירותים, סוגיה רגישה שללא ספק תמשיך להעסיק את השותפות.

באשר להערכת השירותים הקיימים, יש לעתים פער בין מצאי אובייקטיבי לבין תפיסה סובייקטיבית של בעלי עניין, דהיינו של אנשים עם מוגבלויות ובני משפחותיהם. כאשר אחת האמהות הפעילות אומרת באחת הישיבות "אין באזור הגליל פתרונות תעסוקתיים וגם לא בילוי ופנאי", יתכן כוונתה לומר שאין פתרונות שנראים לה מתאימים לצרכים של בנה.

לסיכום, אי אפשר להסתפק במאמץ חד פעמי לאיתור ומיפוי צרכים, אלא נחוץ תהליך נמשך, תוך כדי בניית השותפות והשירותים שהיא מציעה, ומתוך התייחסות לשינויים דמוגרפיים וחברתיים ולמגמות בביקוש לשירותים.

5.2 גבולות השותפות

בתהליך בניית שותפות, אחד האתגרים הוא קביעת גבולותיה - מי ומה בפנים, מי ומה בחוץ. לנושא הגבולות מספר היבטים – ההיבט הגיאוגרפי, דהיינו היישובים שנכללים בשותפות, ההיבט הפרוגרמטי – איזה תכניות ושירותים יכללו בשותפות, היבט האוכלוסייה – עבור מי יפותחו השירותים, וההיבט הארגוני – מי מבין הארגונים שעשויים להיות רלבנטיים לשותפות ייכלל בה.

גבולות גאוגרפיים: השותפות החלה בינואר 2010 כיוזמה של מרכזת ומפקחת בשירות לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית במשרדי המחוז של משרד הרווחה, שפנו תחילה לשתי מועצות אזוריות (גליל עליון ומבואות חרמון) והציעו הקמת שותפות לפיתוח רצף שירותים למפגרים. בהמשך צורפו ליוזמה אגף השיקום והשירות לאנשים עם אוטיזם, והמועצה האזורית גולן. יחד עם זאת הגדרת גבולות השותפות כ"גליל עליון מזרחי וגולן" הניחה השתתפות רחבה, שכוללת בנוסף לשלושת המועצות האזוריות גם את קריית שמונה, ועוד 11 ישובים קטנים ובינוניים. בתחילת הדרך נעשה מאמץ לשתף ישובים רבים ככל האפשר. בשלבים שונים של התהליך השתתפו בפגישות נציגים של ראש פינה, קצרין ומטולה, אולם השתתפותם לא הייתה עקבית, ובסופו של דבר נותרו בפורום רק נציגי שלושת המועצות האזוריות, תוך הצהרה חוזרת ונשנית שהמטרה היא להגיע, בסופו של דבר, להשתתפות של כל הרשויות באזור. כפי שהגדירה זאת אחת המפקחות המחוזיות: "בפגישות הגדולות לא התקדמנו, זה תרם להתכנסות, להבין מי מחויב ומי לא, מי בפנים ומי בחוץ, הבנו שצריך לצמצם".

העברת המיזם לאשכול פתרה לכאורה את סוגיית הגבולות הגיאוגרפיים, תוך כדי הרחבתם. ליישובים שנתפסו תחילה כשותפים, בפועל או בכוח, נוספו כעת גם טבריה והמועצה האזורית עמק הירדן בדרום, צפת והמועצה האזורית מרום הגליל במערב. מספר היישובים שמשתייכים לאשכול עלה ל-21.

האשכול צמח מתוך פעילות משותפת בנושאים כמו חינוך גבוה ופיתוח כלכלי. כאשר הוצע ליו"ר ולמנכ"ל שהאשכול יקבל על עצמו את השותפות בפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות הם קידמו זאת בברכה. יו"ר האשכול, שהוא גם יו"ר המועצה האזורית גולן, קבע בראיון עמו "האשכול מייצר את השותפות. הוא החליט שמתעסק בצרכים מיוחדים, וזה יהיה הפרויקט הראשון שלו". אימוץ השותפות על ידי האשכול קובע שכל יישובי האזור יכולים להשתתף במיזם, אולם כל רשות מקומית אוטונומית להחליט על הצטרפות או אי-הצטרפות.

למיזם הצטרפו כל הרשויות ששותפות באשכול, למעט הערים טבריה (שבהמשך פרשה מהאשכול) וקריית שמונה. המחלקות לשירותים חברתיים בערים אלה לא נענו לבקשה לספק מידע במסגרת מיפוי הצרכים והשירותים, ונציגיהן לא השתתפו בשני מפגשי ההתנעה של המיזם. לעומתן צפת הייתה שותפה מלאה מרגע שהאשכול קיבל על עצמו את המיזם.

בבנייה של שותפות עולות בהכרח סוגיות של הוגנות – מי נהנה, מי נושא בעול, מי מרגיש מנוצל. גם במקרה זה התגלה שיש הבדלים בצרכים ובמשאבים בין רשויות מקומיות, וגם בין יחידות של משרד הרווחה. באחת הישיבות הבהיר נציג של אחד השירותים ש"אני בתור אגף ... לא יכול להבטיח כלום בענייני תקציב", ונציגה של אגף אחר הרגיעה באומרה "אתם מצטרפים למכרז שלנו. לנו יש תקציבים וגם לרשויות". נציגה אחרת הדגישה את המשאבים המקיפים הקיימים באגף שלה, אל מול אגפים אחרים, באומרה "לנו יש חוק, כסף ותשתיות שיכולות להוביל מהלך". היה ברור שגם בין הרשויות המקומיות שבאזור יש מבוססות יותר ומבוססות פחות, ולא בהכרח אלה שיש להן הצרכים הרבים ביותר הן גם אלה עם המשאבים הזמינים.

יתר על כן, למקצת הרשויות המקומיות יש נדל"ן שניתן להקצותו למפעלים משותפים, ולאחרות לא, וגם זה עלול ליצור בעיות של הוגנות בהשקעה יחסית לתמורה. בהכרח כל שירות חדש יוקם בתחומה של אחת הרשויות, וישרת את כולן. כאן נכנס לתמונה ניסיון קודם של מקצת הרשויות המקומיות, ניסיון שלא תמיד היה חיובי. למשל, המועצה האזורית מבואות חרמון פיתחה מספר שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים (בית ספר מיוחד, בריכה טיפולית, מועדונית) שמרבית המשתמשים בהם באים מיישובים אחרים. גם כאשר נקבעים לכאורה הסדרים הוגנים של תשלום, הרשות שמפעילה שירות עלולה להרגיש מנוצלת, והדבר משפיע על נכונותה להיכנס לשותפויות חדשות.

העברת המיזם לאשכול הקהתה את עוקצן של הסתייגויות מהשותפות שנבעו מחששות בדבר הוגנות, דהיינו החשש של רשות מקומית, לעתים על בסיס ניסיון העבר, שהיא עלולה להשקיע משאבים בפיתוח שירותים בלי לקבל תמורה נאותה מרשויות מקומיות אחרות שתושביהן נזקקים לשירותים אלה. ההבנה שכניסת האשכול עשויה להיות כרוכה בגיוס משמעותי של משאבים מקרנות (הביטוח הלאומי, קרן שלם, ועוד) ומתרומות להקמת שירותים חדשים הביאה להרגעה מסוימת של חששות אלה.

באשר לשותפותן של הערים במיזם עולות כמה סוגיות עקרוניות. ערים אלה אמורות לשמש מרכזי שירותים ליישובים הכפריים שבסביבתם. ואכן, כל אחת מהן פיתחה שירותים לאנשים עם מוגבלויות – מע"ש, דיור מוגן, קהילה תומכת, ועוד. שירותים אלה משרתים את תושבי העיר עצמה, ובמידה כזאת או אחרת גם את התושבים של עיירות, מושבות ויישובים כפריים שבסביבתן. מיזם של שותפות אזורית מעלה שאלות בדבר ההשפעה האפשרית על השירותים הקיימים, ועל דפוסי הקשרים בין הערים לסביבתן.

מתחילת המיזם נעשה ניסיון לשלב בו את קריית שמונה, והיו מגעים עם מנכ"ל העירייה ומנהל המחלקה לשירותים חברתיים. נציגי העירייה לא השתתפו בפגישות הראשונות, בטענה שהתהליך לא תואם עמם. בפרוטוקולים ובראיונות באה לידי ביטוי אמביוולנטיות של נציגי המועצות האזוריות באשר למקומה של קריית שמונה בתהליך. מחד זהו היישוב עם האוכלוסייה הגדולה ביותר והצרכים הרבים ביותר, והוא גם מציע שירותים לסוגים שונים של אנשים עם צרכים מיוחדים. מאידך, מקצת השירותים נתפסים על ידי אנשי מקצוע ולקוחות ממקומות אחרים כ"לא מספיק טובים". אחד המרואיינים טען שהורים שהיו רוצים שילדיהם יישארו בבית מוציאים אותם למסגרות חוץ-ביתיות משום שאינם רוצים לשלוח אותם לשירותים שניתנים בקריית שמונה. מרואיין אחר טען כי בעיניו שותפות עם קריית שמונה לא עובדת בגלל נושאים כספיים ואינטרסים.

ההסתייגות של קריית שמונה מהשותפות נובעת, לפחות בחלקה, מחשש לפגיעה בשירותים הקיימים. חשש כזה גם הועלה על ידי אנשי משרד הרווחה בדרג הארצי. לעומת זאת, אנשי המחלקה לשירותים חברתיים של צפת ראו בהקמת השותפות הזדמנות להרחבת השירותים לאנשים עם מוגבלויות בעירם ושיפורם. יש לקוות לכך שבהמשך הדרך הנהגת האשכול ופרנסי קריית שמונה ימצאו את הנוסחה הנכונה לשילוב העיר בתכנון האזורי הכולל, לתועלת תושביה והאזור כולו.

סוגיה ייחודית נוספת היא השתתפותם של היישובים הדרוזים ברמת הגולן באשכול בכלל, ובשותפות בפרט. כאן באה לידי ביטוי השפעה של אירועים ותהליכים פוליטיים. בתחילת הדרך (ישיבה ב-29.12.2010) נאמר שיישובי הדרוזים לא נכללים בשותפות "בגלל רגישות פוליטית", אך הם יוכלו לצרוך את השירותים שגם יותאמו להם מבחינה תרבותית. מאז כניסת האשכול לתמונה היישובים הדרוזיים הפכו לשותפים מלאים במיזם. להערכת מנהיגות האשכול הם תורמים לשותפות הן כוח כלכלי והן אוכלוסייה של משתמשים.

טווח הצרכים שייענו במסגרת השותפות: לאנשים עם מוגבלויות צרכים רבים ושונים. בתחילת הדרך דובר על רצף שירותים "מינקות לזקנה", רצף שיענה על מכלול הצרכים (מצגת מנובמבר 2011). במהלך הדיונים התגבשה הסכמה שבוטאה על ידי מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים (ישיבה מיום 3.1.13): "אנחנו רוצים רצף שירותים, אבל צריך להתחיל ממשווי". על בסיס מיפוי הצרכים הוסכם שהמפעל הראשון של השותפות יהיה מרכז תעסוקה. הרושם שהתקבל מהתצפיות והראיונות הוא שמרכז התעסוקה יכלול טווח די רחב של שירותים, שכולל מרכיבים של מפעל מוגן, ריפוי בעיסוק, השמה בשוק הפתוח, ואולי גם פעילות פנאי. הקמת המסגרת התעסוקתית נתפסת כעוגן לפיתוח המשכי של שירותים נוספים, דוגמא לכך, מהווים דבריה של

מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים: "התכווננות לרצף שירותים. עשינו סדרי עדיפויות. נתחיל בתעסוקה אחר כך פנאי ודיור. אלה התחומים המרכזיים".

כאשר הוצגו התוכניות המידיות בישיבת ההתנעה באפריל 2015 עדיין היה דגש על תעסוקה במובן הרחב. אולם הגישה היתה פתוחה יותר, והביאה בחשבון פיתוח שירותים אחרים, למשל בתחום הדיור, כאשר יש בהם צורך ונוצרת הזדמנות להקמה והפעלה.

גבולות האוכלוסייה: מהתצפיות והראיונות מתקבל שמוסכם על אוכלוסייה בגיל 21 ומעלה, דהיינו לאחר סיום הזכאות להשתתפות במסגרות של החינוך המיוחד. יחד עם זאת, בראיונות שקיימנו עם הורים לילדים עם צרכים מיוחדים למדנו שלא כל הצרכים של ילדים מתחת לגיל 21 נענים כיום. הבעיות שצוינו היו בעיקר בנושאים של הקצאת סייעות במוסדות חינוך וגם בשעות אחר הצהריים בבתי, הסעות לפעילויות ולטיפולים רפואיים מתמחים, והפוגה למשפחות מהמאמץ הנמשך בגידול ילד עם צרכים מיוחדים. יחד עם זאת, ממיפוי הצרכים היה ברור שהבעיות החמורות והדחופות יותר הן בגילאי 21 ומעלה.

שינוי משמעותי שחל בגבולות השותפות מאז הדו"ח הקודם, ובמידה רבה ביוזמת עמותת "כוכב", הוא הרחבת טווח האוכלוסייה כך שהיא תכלול גם אנשים שמתמודדים עם מחלות נפש, ונמצאים בטיפול של משרד הבריאות. קשיי היומיום שלהם, והצורך בשירותים, דומים לאלה של אנשים עם מוגבלויות אחרות. יתר על כן הכללתם עשויה להיות קלה יחסית משום שאוכלוסייה זאת ממומנת במסגרת סלי הבריאות, ולכן אינה מהווה נטל על המיזם ועל השותפים האחרים בו. בשלב זה עדיין לא שולבו בשותפות אנשים עם נכויות שבטיפול של משרד הביטחון, אך סביר להניח שככל שהשירותים יתבססו ויתפתחו תיכלל גם אוכלוסייה זאת, הקטנה יחסית, בין משתמשי השירותים.

גבולות ארגוניים: היוזמה להקמת השותפות הייתה של יחידות במשרד הרווחה ומחלקות לשירותים חברתיים. עם כניסת עמותת כוכב כזכיין הפכו גם נכי הנפש לאוכלוסיית יעד של השותפות. יחד עם זאת משרד הבריאות עדיין לא מיוצג בוועדת ההיגוי ולא השתתף במפגשים שהיו בנושא השותפות. סביר להניח שבהמשך תמצא דרך לכלול את שירותי בריאות הנפש של משרד הבריאות, ואת אגף השיקום של משרד הביטחון בקרב השותפים ליוזמה.

סוגיה נוספת היא מקומם בשותפות של ארגוני המגזר השלישי שפועלים בתחום של מוגבלויות פיזיות ונפשיות. מקצת הארגונים הביעו עניין במיזם, אך מדי פעם גם עלו חששות לתחרות מצדו. נציגים של אקים ובית יחד השתתפו בפגישת ההתנעה השנייה, אך מעמדם של ארגונים אלה, ושל ארגונים נוספים שפועלים באזור, עדיין לא ברור. גורם ששותף ליוזמה מתחילת דרכה היא מכללת תל-חי, שתורמת ליווי בייעוץ, ומחקר.

5.3 מיסוד וניהול השותפות

כל מיזם משותף זקוק למנגנון שיקים ויפעיל אותו. היבט אחד של מיסוד הוא חלוקת תפקידים ברורה בין הנפשות הפועלות. היכולת לייצר שיתוף פעולה כרוכה בצורך לייצר הגדרה ברורה של מסגרות העבודה של השותפות (מליאה, ועדות, ועדות משנה), מינוי בעלי תפקידים, קביעת נוהלי דיווח תקופתיים, קביעת תכניות מפגשים ובכלל זה קביעת נקודות זמן לביקורת והערכה, מנגנוני למידה והפקת לקחים והגדרת נוהל ייצוג כלפי ארגונים וגורמים בקהילה הרחבה (כורזים-קורושי

ואחרים, 2009; כץ, 2006; קדם ומרגולין, 2013). יתרה מזאת, חוקרים כדוגמת הורוואת ומוריסון (2007) מונים בין המנגנונים הנדרשים לקידום השותפות הנהלה מרכזת, הגדרת המערכות שיאפשרו שיטות עבודה תקינות, התייחסות לנושאים פרקטיים כמו מקום, זמן, ציוד ועוד. לצדם של מנגנונים אלה, נדרשות שותפויות לבחון במהלך התפתחותן את הפערים וההבדלים בין ערכי השותפים ולאפשר שונות זאת, מתוך הכרה בייחודיות של כל שותף, חשיבות השמעת הקול הייחודי לו, באמצעות פיתוח של ערוצי תקשורת אפקטיביים בין חברי השותפות, בין חברי השותפות והארגונים השונים ובין חברי השותפות לקהילה, כצעדים המבססים אמון בין השותפים, כיוון שללא אמון בין השותפים לא תיתכן שותפות.

על אף ההתלהבות והרצון טוב של הצוות שהוביל את המהלך, ונכונות כל חבריו להשקיע זמן ואנרגיה בקידום התהליך, קרה לא פעם שפעולות לקידום המיזם "נפלו בין הכיסאות". הייתה עמימות באשר לחלוקת התפקידים בין צוות המחוז של משרד הרווחה לבין מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים. מנקודת מבטן של המפקחות במחוז הן התניעו מהלך, בצפייה שמנהלות המחלקות תיקחנה על עצמן את ההובלה. מאידך למנהלות מחלקה היה נוח להמשיך ולהטיל את ההובלה על צוות המחוז. כפי שאמרה אחת מהן: "אני חושבת שהן (ממשרד הרווחה) יובילו מקצועית ובירוקרטיית. אני רואה את עצמי בחלק היעוצי והתומך. האחריות מבחינתי היא של המשרד. זה גדול עלי, מהמחלקה הקטנה שלי".

כתוצאה מאי-בהירות בחלוקת התפקידים קרה שפעולות שהיו אמורות להינקט בין ישיבה לישיבה לא תמיד ננקטו. יתר על כן, היה צורך להחליט כל פעם מחדש מי תוביל את הפגישה, מי תכתוב פרוטוקול, מי תכנס את הישיבה הבאה, מי מוזמן, מי מזמין, וכדומה. בפתח אחת הפגישות אמרה מנהלת מחלקה: "טוב אני אוביל את הפגישה. היו כמה דברים שהיו צריכים לקרות מאז הפגישה הקודמת. כשתאריך הפגישה התקרב שאלתי את עצמי מה התקדם, מה נעשה. לא הייתה התקדמות, התקשורת לא הייתה טובה". עמיתתה פרטה מה שהיה אמור להיעשות מאז הפגישה הקודמת ולא נעשה, וסיכמה: "סיכום הפגישה שעברה מבלבל כי כתובים דברים במקביל. ננסה ללמוד איך לא לטעות שוב, לא כתוב בסיכום מי עושה מה, מי אחראי, אין לוי".

בעיות אלה נפתרו כאשר לתמונה נכנס אשכול הגליל המזרחי. במידה רבה קליטת המיזם באשכול התאפשרה כתוצאה מהעבודה העקבית שקדמה לכך, כפי שביטאה זאת אחת מעובדות המחוז: "תובנות: ההתעקשות, האמונה במשהו ללכת אתו, לא לוותר, הדבקות במטרה. יכולנו לוותר, להתייאש, אפשר היה להרים ידיים, זה לא קרה. למפגש עם האשכול באנו מאד מוכנות, הבשלות הזאת הייתה לטובה. היום הולך להיווצר משהו חדש. למרות הקשיים בדרך, עבודת ההכנה השיטתית הייתה לטובתנו."

הכללת השותפות באשכול, ובחירת זכיון במכרז, לא ביטלו את הצורך בצוות שיוביל את התהליך מבחינה מקצועית, ויקבל החלטות עקרוניות בדבר עדיפויות וקדימויות בפיתוח שירותים, מיקום שירותים, המבנה פיזי של מתקנים, המבנה הארגוני של שירותים שונים, וכדומה. ואכן, בפגישת ההתנעה של המיזם, לאחר בחירת עמותת כוכב זכיון מבצע, נבחרה וועדת היגוי שכוללת בנוסף לקבוצה היוזמת המקורית (מפקחי מחוז הצפון של משרד הרווחה ומנהלות מחלקות לשירותים

חברתיים בשלוש מועצות אזוריות) גם מנהלות מחלקות לשירותים חברתיים ממגזרים שונים ונציגי הורים, עם ראש מועצה אזורית כיו"ר ומנהלת האשכול בתוקף תפקיד.

מעמדה של וועדת ההגוי ודרכי פעולתה לא גובשו, ומשיחות ותצפיות מתקבל הרושם שתפקידה של הוועדה בהנחיית המיזם מוגבל ומקרי. מתקבל הרושם שהחלטות מתקבלות באופן עצמאי על ידי צוות העמותה, כמענה לצרכים והזדמנויות שעולים מהשטח, תוך כדי משא ומתן עם גורמים מממנים ועם גורמי פיקוח, לעתים בהשתתפות חברים אלה או אחרים של וועדת ההגוי. מצב זה תואם את האופי הדינאמי של עמותת כוכב, אך גם מותיר אותה ואת צוותה חשופים, ללא הגיבוי של ועדה ששוקלת הצעות ותוכניות, ונותנת לגיטימציה להחלטות שמתקבלות.

לגיבוי של וועדת ההגוי חשיבות מיוחדת ככל שגדלה המעורבות של גורמים ארציים בקבלת החלטות. בשנים 2010-2013 המיזם הונע על ידי הדרג המחוזי של משרד הרווחה, כאשר הדרג הארצי מיועד אך מעורב רק במידה מועטה. בהמשך, כאשר נדרשות הכרעות עקרוניות בדבר מהות השותפות וגבולותיה, הפכה המעורבות של הדרג הארצי במשרד הרווחה למשמעותית יותר. הממונים על שירותי הקהילה בדרג הארצי השתתפו בישיבת התנעה, בדיונים ובסידורים, והיו שותפים לקבלת החלטות בדבר קדימויות בפיתוח שירותים, מיקומם ומימנם. תוך כדי דיונים אלה עלו מדי פעם הבדלי השקפות בין אנשי מטה במשרד הרווחה ובקרנות, לבין אנשי השטח באזור. כך למשל בדיונים על מיקום המארג. מבחינת אנשי הגליל המתחם של המועצה האזורית מבואות חרמון נחשב למרכזי, ובתור שכזה מתאים לתוכניות שאמורות לשרת את כל אוכלוסיית האזור. מבחינת אנשי המטה, שפחות מכירים את הגיאוגרפיה של האזור, המיקום המוצע הוא "סוף העולם שמאלה". כדי להתמודד עם סוגיות מסוג זה נדרשת ועדת ההגוי חזקה, שמסוגלת לקבוע מדיניות, לפקח על ביצועה, ולגבות את ההחלטות.

כמו במצבים רבים אחרים, קיימת גם במקרה זה התלבטות בין ערכים של ייצוגיות ושל יעילות. יתכן שנדרש מבנה מורכב יותר של ניהול הפרויקט, שיכלול מחד פורום רחב שייצג את כל הגורמים המעוניינים – רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, עמותות, וקבוצות הורים ומשתמשי שירותים, ומתוכו וועדת ההגוי מצומצמת שתעמוד בקשר יומיומי עם מפעילי המיזם ותוכל להגיב בזריזות ולקבל החלטות בזמן אמת.

5.4 שירותים משותפים לאנשים עם מוגבלויות שונות

השירותים אמורים להיות משותפים לאנשים עם מוגבלויות שונות. בקרב קבוצת נשות המקצוע שהובילה את השותפות הייתה הסכמה מלאה בנושא השילוב. אמרה מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים "אני חושבת שהשילוב נורא נכון, למרות שיש הורים שמתנגדים. אני חושבת שקיים מחסום של ההורים לחבר בין הילדים השונים, אולם באזור פריפריאלי אין זכות קיום לכל סקטור בנפרד. רב גוניות יכולה לתרום, הטרוגניות חשובה, יש גם סטיגמה. אני הייתי פותחת את השירות לכולם, גם לבריאות הנפש". סוגיית השילוב שבין האוכלוסיות, נתפסת כהכרח, לאור האילוצים הגיאוגרפיים, יחד עם זאת קיימת ציפייה מצד המפעילים השונים, ל"תפירת חליפות אישיות" מותאמות לצרכנים השונים, כפי שביטאה זאת אחת מהמפקחות במחוז: "אז אני בעיני רוחי רואה את זה שיהיה המשהו הכללי והקבוצתי אבל יש גם משהו של כל אדם ובגלל זה אני לא

פוחדת שהמטופלים שלנו יבלעו ויקבלו שירותים שמותאמים יותר למפגרים או מותאמים יותר לנכים".

בתצפיות שלנו, ובראיונות, נתקלנו במקרים מועטים בלבד של התנגדות לשילוב אוכלוסיות שונות במפעלים משותפים. בשיחה עם מנהל מפעל שיקומי לחולי נפש נאמר לנו "למתמודדים יש בעיה עם אוכלוסיות אחרות. כאשר הגיע פעם מישוה עם פיגור עמוק הם דרשו להוציא אותו, הם אמרו 'אנחנו לא מפגרים'. יש להם סטיגמה, ולפיגור יש סטיגמה. תהיה התנגדות עזה של מתמודדים להצטרף לשירות שיהיו בו אנשים עם פיגור בינוני ועמוק, זה יהיה חטא כלפיהם". גם בראיונות עם הורים היו בודדים שטענו שסטיגמה עלולה להיות מכשול גם לשילוב של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית עם אנשים בעלי מוגבלות פיזית, וגם עם כאלה שעל הספקטרום של אוטיזם. בדיונים עלתה מדי פעם ההצעה שהשירותים יהיו משותפים לאנשים עם מוגבלויות שונות, ובכל זאת מופרדים על פי רמות תפקוד.

5.5 שיתוף המשתמשים בשירותים ובני משפחה בקבלת החלטות

סוגיית שיתוף אוכלוסיית היעד ובני משפחה, מערבת בתוכה לא אחת פער בין הרמה התפיסתית, בה מחזיק איש המקצוע לבין מימושה בפועל. לצד ההכרה הגלויה בערך השיתוף הן כמחולל שינוי פנימי והן כאמצעי לטיוב החלטות, לטענת חוקרים (Eversole, 2012) השיתוף נותר לרוב במערך של פרקטיקות היועצותיות, במבנה של מעלה-מטה. דהיינו, הזמנת מטופלים או הורים לקחת חלק ברמת השתתפות בתוכניות או פרויקטים שמנוהלים על ידי אנשי מקצוע, כשהיוזמה היא יוזמה ממסדית וסוכני השינוי הם אנשי מקצוע. היכולת לממש שותפות שוויונית יותר נתפסת כשינוי במערך היחסים בין אנשי המקצוע וההורים והכרה בידע הייחודי המצוי בידי משתמשי השירותים או ההורים.

במהלך בניית השותפות עלתה, וחזרה ועלתה, שאלת מקומם של הלקוחות בשלבים שונים של התהליך. ספציפית השאלה עלתה בהקשר להשתתפותם של הורים לילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. בדיונים הפנימיים של השותפים מהמשרד המחוזי של משרד הרווחה ומהמחלקות לשירותים חברתיים של המועצות האזורית באה לידי ביטוי מידה של אמביוולנטיות. היתה מחויבות לאידיאולוגיה של שיתוף, כפי שביטאה זאת אחת המנהלות "לא לשכוח את ההורים והלקוחות עצמם. הרגשנו שיש צורך שלהם להיות שותפים. צריכים לחשוב היכן לשלב אותם, להזמין לפגישות". בנוסף, היה גם לחץ מצד התארגנויות של הורים שרצו להיות שותפים. אחת האימהות פתחה מפגש עם צוות השותפות באמירה "ההורים רוצים להעלות מודעות של כל הגורמים לגבי צרכים מיוחדים, ולהוביל שינוי, להקים מסגרת המשך לילדנו. אין באזור הגליל והגולן פתרונות תעסוקתיים ולא פנאי ובילוי. זאת המלאכה שלנו כאן." מנהלת של אחת מהמחלקות לשירותים חברתיים דיווחה בישיבה של צוות השותפות: "יש עוד פן לעניין, מתקיימת קבוצה בגולן עם קצרים, של הורים לילדים עם מגוון צרכים מיוחדים בהנחיית שתי עוסיו"ת מטעם מרכז קשר. המטרה- הורים פעילים, שותפים, יוזמים. הם נתנו שם לקבוצה: קבוצת ממ"ש- משפחות מובילות שינוי. היינו איתם בפגישה, הם התקיפו אותי כי שמעו שיש מהלך אזורי ואיך זה שהם לא מוזמנים. הסברתי שאנחנו בתחילת הדרך... הם בכלל לא מבינים למה ממדרים אותם, הרי זה השרות הכי נדרש. לא הצלחתי לשכנע אותם...סיפורי שעשינו מיפוי,

לתחושתם זה לא מדויק אם הם לא מעורבים. עכשיו הם עוד יותר יכעסו שלא הוזמנו לפגישה. צריך למצוא דרך להיפגש איתם. אי אפשר לדבר על שיתוף הציבור ומצד שני לעצור אותם".

כמה מאנשי המקצוע ביטאו חששות והסתייגויות משיתוף ההורים. ההסתייגויות נבעו בחלקן מחוויות שליליות עם לקוחות דעתנים ודרשנים במקומות אחרים. מפקחת מחוזית אמרה בפגישה של הצוות היוזם: "לי יש חוויות לא פשוטות מ... (עיר במרכז הגליל). שם ההורים השתלטו. אם משהו לא נראה להם, הם הולכים לראש המועצה ומודיעים שיטרפדו את זה". עלתה גם השאלה של מידת הייצוגיות של אותם הורים שרצו להיות שותפים, כפי ששאלה אחת היוזמות "מי זה נציגות הורים - שני הורים מהגולן?". שאלת הייצוגיות חשובה, עקב ההטרקטיות הרבה של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות ובהנחה שכל אדם רואה את נושא השירותים לבעלי צרכים מיוחדים דרך הפריזמה האישית שלו. מנהלת מחלקה: "כשמערבים הורים הם רואים את האינטרס של ילדיהם ולא במבט כללי". לסוגיית הייצוגיות יש משמעות מיוחדת בהקשר של אוכלוסיית האוטיזם. יש שונות רבה בביטוייה של הלכות, ומכאן עולה גם צורך בפתרונות ייחודיים, דבר שמקשה על ייצוג של הורים לקבוצה זאת.

כל הלחצים, כל ניסיונות השיתוף, וכל הדיונים על שיתוף התייחסו רק להורים של ילדים ואנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. לא היתה התייחסות לאפשרות שיתוף הלקוחות עצמם, דהיינו אנשים מוגבלים פיזית, נפשית או שכלית. מאידך, בקבוצות המיקוד שנהלנו בא לידי ביטוי פוטנציאל של מנהיגות ורצון למעורבות, בעיקר בקרב אנשים עם מוגבלות פיזית או חושית.

סוגיה נוספת היא העיתוי הנכון להשתתפות ההורים. יוזמי השותפות נאלצו להתעמת עם העובדה שבמהלך השנים צמחו באזור קבוצות הורים במטרה לפתור בדיוק את אותן בעיות שלשמן אמורה לקום השותפות. לעיל ספרנו על קבוצת ממ"ש שקמה ברמת הגולן. בדומה לכך, בראיון עם מנהל בית ספר מיוחד נאמר לנו: "לפני שלוש שנים התחלנו בשיתוף פעולה עם החוג לעו"ס במכללת תל-חי. בעזרת סטודנטיות הקמנו וועד פעולה של ההורים בכדי לקדם פתרונות לילדיהם כאשר יגיעו לגיל 21. עשינו מיפוי צרכים ובדקנו עם ההורים מה הם היו רוצים שיהיה. ההורים נפגשו עם נציגי כוכב, נסעו לראות מקומות, נפגשו עם ראשי שלושת הרשויות בכדי להבהיר ששעון הזמן הולך ומתקצר. ההורים קבעו כי ימשיכו גם בלי הסטודנטים, נפגשו עם שר הרווחה ועם עמותת "אלווין" אשר רצתה להקים פרויקט תעסוקה ודיוור בגליל או בגולן. לדעתי נציגי ההורים חייבים להיות חלק מהצוות המוביל. כעת אנו מנסים לקדם פגישה עם יו"ר האשכול ועם המנכ"לית החדשה".

אנשי המקצוע היו מעדיפים שההורים יהיו מעורבים רק לאחר שהשותפות קורמת עור וגידים והופכת לישות משפטית. אמרה מפקחת מחוזית "אילו היינו מתקדמים בתהליך היינו מזמינים אותם" והוסיפה מנהלת מחלקה "אני לא חושבת שזה נכון להכניס עוד גורמים לפגישה לפני שיש תשובות לשאלות של היום".

יחד עם זאת היה ברור לאנשי המקצוע שנחוץ לדווח להורים הפעילים והמתעניינים על היוזמה ועל ההתפתחויות. לצורך זה התקיים בתאריך 20.1.2013 מפגש של הצוות היוזם עם הורים מארבע קבוצות: שני וועדי הורים של בתי ספר מיוחדים, ממ"ש, ו"מרחב לחיים עצמאיים". בפגישה אמרה אחת מנשות המקצוע "חשוב שהורי כל הקבוצות ידעו על התהליך המתקיים

ושתהיו מעודכנים, השקיפות חשובה בפני עצמה. חשוב שתדעו שזה מורכב מאד להניע את המפגשים והשותפות, לכן צמצמנו את ההרכב. יש המון ארגונים והורים, וישנה מגבלה פרקטית, ככל שמרחיבים את השולחן, מסרבלים את התהליך. מצד שני, לפחות פעם בכמה זמן, לא משנה איפה אנחנו בתהליך, מזמינים לקוחות בעלי מוגבלות, הורים, ארגונים וכו' בכדי לשתף וגם להיות נייזונים מכם. שקיפות התהליך מאד חשובה לנו, גם אם אתם לא מוזמנים לישיבה זה לא כי לא רוצים אתכם". ואכן הצוות השתדל במפגש האחד שהתקיים להעביר מידע שלם ומדויק על המיזם ועל התפתחותו עד לאותו מועד.

סוגיה נוספת שעלתה במפגש בין הורים לצוות היוזם היתה האם ומתי רצוי שההורים יתארגנו ויפעלו כקבוצת לחץ? הצוות מכיר בכך שקבוצת לחץ של הורים עשויה לגרום לתזוזה בקרב קובעי המדיניות, אך היא עלולה גם לפגוע ביחסים בין הצוות המקצועי למנהיגות הפוליטית. במפגש עם ההורים התעורר ויכוח בין שתיים מהיוזמות. אחת מעובדות המחוז אמרה "האחריות שלכם היא לא לפעול כל אחד בנישה שלו, אלא להתחבר ביחד. נציגי ועדי הורים של ילדים שונים, כקבוצה אתם יכולים להפעיל לחץ על ראשי הרשויות בכדי לפתח רצף שירותים, שימצאו פתרונות, שיחתמו על המסמך". ועל כך הגיבה מנהלת מחלקה לשירותים חברתיים במועצה אזורית "אני לא חושבת שכולם צריכים להפעיל לחץ על ראשי הרשויות, חלקם מאד מחויבים לנושא, חלק רק נבחרו עכשיו, צריך לנהוג בתבונה, לא להתלהם על ראש רשות".

ועלתה גם שאלת מקומם של הלקוחות בהגדרת מהות המיזם. הצוות היה רוצה שההורים יקבלו את החלטת הצוות שבשלב הראשון יוקם מרכז תעסוקה ונושאי פנאי ודיור יטופלו בהמשך, אולם לקבוצות הורים שונות יש אינטרסים שונים. היו ביניהם כאלה שרצו שנושא הפנאי יטופל כבר מהתחלה "הילדים עכשיו בני 21. אין לנו זמן לחכות 4 שנים", ואילו אחרים היו מוטרדים מהמידה בה המיזם יפתור בעיות ספציפיות של ילדיהם, למשל מסגרת יומית לבגירים עם מוגבלות שכלית התפתחותית עמוקה.

נחוץ לציין שמאז תחילת שנת 2013 לא התקיימו פגישות נוספות עם נציגויות של משתמשי שירותים או הורים. בישיבת ההתנעה השנייה, באפריל 2015, השתתפו שלושה הורים. לא ברור כיצד נבחרו. כמו כן יש החלטה לצרף לוועדת ההיגוי שני נציגי הורים. לאור העובדה שיש כבר כמה התארגנויות של הורים באזור, וגם אלה רק מייצגות חלקית את המגוון הרחב של מוגבלויות וקבוצות גיל, קשה לדעת כיצד ייקבעו נציגי ההורים בוועדת ההיגוי. על ייצוג של המשתמשים עצמם אפילו לא מדובר. יהיה זה נכון לומר שסוגיית שיתוף משתמשי השירותים ובני משפחה בתכנון השירותים רחוקה מלבוא על פתרונה.

6. סיכום: תובנות וסוגיות, המלצות ומסקנות

נסקור בקצרה כמה מהתובנות העיקריות- אנו רואים בתובנות אלה נקודות למחשבה. בחינת התובנות העולות מדוח זה עשויה לתרום להמשך הדיון במיזם הנחקר בפרט, ולהבנת תהליכי הקמת שותפויות בין ארגוניות בכלל.

- **מיפוי צרכים ושירותים** : שני תהליכי מיפוי התקיימו במסגרת המיזם, ותוצריהם שימשו כבסיס לתכנון. יחד עם זאת ניתוח ממצאי המיפויים חשפו מספר סוגיות שמחייבות המשך בחינה. בהשוואה בין ישובים התגלו פערים לא מוסברים בנתונים על מספר האנשים עם מוגבלויות. כמו כן התגלו פערים לא מוסברים בין הנתונים שמתייחסים לאזור לנתונים ארציים ונתונים על המחוז. יתר על כן, העובדה שלאנשים מסוימים יש מוגבלות כלשהי, ושהם עשויים להיות מועמדים מתאימים לשירות כזה או אחר, כשלעצמה אין בה כדי להבטיח שהם אומנם ישתמשו בשירות אם יוצע להם. לכן יש לראות במיפוי הצרכים והשירותים תהליך נמשך, שייבחן מול ההיענות של האוכלוסייה לשירותים המוצעים.
- **גבולות השותפות (ההיבט הגיאוגרפי)** : השותפות אמורה, לכאורה, לכלול את כל הרשויות המקומיות שמשתייכות לאשכול הגליל המזרחי. התברר שהאשכול יכול ליזום תכניות משותפות, הוא אינו יכול לחייב רשויות מקומיות להשתתף בהן. ואכן, בעוד שכל המועצות המקומיות והאזוריות משתתפות במיזם, אחת משתי העיריות נמנעה עד כה מלהשתתף. מה שמאפיין עיר זאת הוא שיש לה מגוון שירותים שאמורים, לפחות לכאורה, לענות על הצרכים של אנשים עם מוגבלויות בתחומן, ואף בסביבתן. נראה כי העיריה חוששת שהשירותים שיוקמו במסגרת השותפות עלולים לפגוע בשירותים שלה. המטה הארצי של משרד הרווחה שותף לחששות אלה, ועד כה לא נמצאה הנוסחה שתרגיע את החששות ותאפשר השתתפות עירייה זאת במיזם, לטובת תושביה והאזור כולו.
- **גבולות השותפות (ההיבט הארגוני)** : שותפות זאת נוצרה ביוזמת גורמי רווחה במישור המחוזי והמקומי. אוכלוסיית בעלי הצרכים המיוחדים צורכת שירותים של משרדי ממשלה שונים (ביטחון, בריאות, חינוך) וארגוני מגזר שלישי (מתנ"סים, אקים, אילן ועוד). מדי פעם עלתה שאלת מקומם של גורמים אלה במיזם, אך עד כה הם לא מעורבים בשותפות. מכיוון שאוכלוסיית נכי הנפש נכללת כיום במיזם, ומהווה אחוז משמעותי מהאוכלוסייה שאמורה ליהנות מהשירותים, נראה כי הגיע הזמן לשתף את שירותי בריאות הנפש בניהול המיזם. כמו כן נדרשת הכרעה בדבר מקומם במיזם של משרדי ממשלה נוספים, ושל עמותות שמפעילות שירותים לטובת אנשים עם מוגבלויות באזור. בנוסף, עדיין מצפות לפתרון סוגיות של הוגנות בחלוקת הנטל, כולל סוגיית המימון של אנשים שבאחריות אגף השיקום.
- **גבולות השותפות (ההיבט התוכני)** : במהלך הדיונים עלו תפיסת שונות, לעתים מנוגדות, באשר לטווח הנושאים שהשותפות אמורה לעסוק בהם. בקצה האחד שאיפה לכלול את כל בעלי הצרכים המיוחדים בכל הגילאים, ולהתייחס למכלול צרכיהם, ובקצה השני שאיפה להתמקדות בנושא התעסוקה, שנתפס כבעל דחיפות מיוחדת. בעוד שההחלטה הפורמלית היא על הקמת מיזם בתחום התעסוקה, למעשה הפעילות בשטח מתייחסת לטווח רחב יותר

של צרכים. תהליך נמשך של מיפוי צרכים ושל מעקב אחר תגובות להיצע שירותים יאפשר החלטות מושכלות על עדיפויות וקדימויות בפיתוח תכניות.

- **גבולות השותפות (האוכלוסייה):** לשותפי הפורום שהוביל את השותפות הייתה עמדה ברורה בזכות שילוב אנשים עם נכויות שונות בשירותים רב-נכתיים. גם כיום עמדה זו משותפת לכל המעורבים במיזם, ומתבססת על מאפייניו של האזור ועל הרצון לייצר מענים למגוון רחב של אוכלוסיות. נותר להמתין ולראות האם שילוב זה יהיה מקובל על אנשים עם נכויות שונות (נפשיות, קוגניטיביות, פיזיות), משפחותיהם ועובדי שירותים שבאים עמם במגע יומיומי.

- **"כל הביצים בסל אחד?":** ההגדרה הגמישה של טווח המיזם כפי שהוא מוגדר כיום העלתה חששות בדבר השפעת הבחירה של זכיין אחד על השירותים הקיימים באזור, על סיכויי צמיחתם, ועל יזמות של עובדי השירותים וגורמים נוספים. נראה כי לצד המנדט שניתן לעמותת כוכב לפתח וליזום שירותים חדשים, נחוץ להבהיר את הציפיות ממערכות שפועלו באזור כבר כיום. יתר על כן, ראיונות שקיימנו עם נותני שירותים חושפים שיתופי פעולה ונכסים קיימים (של ידע, שירותים ומתקנים) שלא תמיד ברור האם וכיצד הם ישולבו בתכניות העתידיות. הבחירה ביזם אחד יוצרת מחד הזדמנות לתכנון כוללני שיענה בצורה מתואמת למגוון של צרכים, מאידך היא כרוכה בויתור על התועלות שעשויות לצמוח מתחרות בין מפעילים שונים.

- **מוסדות השותפות:** בחינת התהוות השותפות ופעילותה עד כה, מבליטים את התועלת הרבה שצמחה מאימוץ המיזם ע"י אשכול גליל מזרחי. האימוץ התרחש בתום ארבע שנים של פעילות פורום מובילי המיזם, בנקודת זמן שבה נראה היה שסיכויי השותפות לרקום עור וגידים הולכים ופוחתים. תרומתו המשמעותית של האשכול בנקודת זמן זו, הייתה נעוצה ביכולת שלו להעמיד לרשות השותפות מנגנון ייעודי. מכאן אנו למדים ששותפות בהתהוות מחייבת הקמת מנגנון ייעודי לניהול תהליכי ההקמה, ושאינן די בפעילויות התנדבותיות של אנשי מקצוע, תהיה מחויבותם גבוהה ככל שתהיה. כיום, לאחר שנוצר מנגנון פעולה דינאמי ויעיל, עולות שאלות בדבר מנגנוני קבלת ההחלטות. אמנם נבחרה למיזם וועדת היגוי, אך סמכויותיה ודרכי פעולתה לא הוגדרו. יתר על כן, נוצר מתח בין הצורך ליצור מסגרת שתהיה מספיק רחבה כדי לייצג את כל המוסדות והקבוצות הרלבנטיים, לבין הצפייה שהיא תהיה עם "יד על הדופק" ותקבל החלטות ללא עיכובים מיותרים. כך נוצר מצב שבו הזכיין פועל באופן עצמאי, תוך מעורבות ספוראדית של אנשים מתוך וועדת ההיגוי ומחוצה לה. התמודדות עם סוגיות אלה עשויה לחייב מבנה מורכב יותר, שיכלול גוף רחב שייצג מגוון גדול של אינטרסים (רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, קבוצות משתמשים והורים, עמותות ועוד), ומתוכו קבוצה קטנה שתהיה מעורבת בניהול המיזם על בסיס יומיומי.

- **מקומם של צרכני השירותים:** אנו עדים למתח בין העיקרון של שיתוף צרכנים, שלכאורה מקובל על כל המעורבים, לבין רצונם של אנשי מקצוע להפעיל תהליך מקצועי ויעיל. יש הבדלים ניכרים בין קבוצות של לקוחות ובני משפחה ביכולתם להתארגן ולייצג את האינטרסים שלהם. בצד קבוצות פעילות, מקצתן מיליטנטיות, של הורים, יש גם אוכלוסיות שקולן עדיין לא נשמע. יתר על כן, כאשר נעשו מאמצים לשתף או לפחות ליידע, הם התייחסו רק להורים של אנשים עם מוגבלויות, ולא לאנשים עצמם. נחוץ למצוא דרך לשלב

בתהליכי קבלת החלטות מנהיגות קיימת הן של הורים והן של אנשים שמתמודדים עם מוגבלויות שונות. הדבר מחייב יצירת מסגרת שתגבה את הבודדים שעשויים להשתתף בוועדת ההיגוי.

לסיכום, אפשר לראות את השותפות לפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות בגליל ובגולן כסיפור הצלחה. השותפות הביאה לשינוי משמעותי בהיקף ואיכות השירותים שעומדים לרשותם של אנשים עם מוגבלויות. יתר על כן, מסתמנת אפשרות להרחבה נוספת וניכרת מאד של השירותים לאחר בניית המארג ומימוש יוזמות נוספות.

את הצלחת המיזם אפשר לייחס מחד לנחישות של הקבוצה היוזמת, ומאידך לתשתית הארגונית של האשכול. למרות ההתלהבות והמסירות של יוזמות המהלך, לאחר ארבע שנים היה נראה שהן עלולות להתייבש עקב העדר התקדמות למימוש המיזם. אימוץ המיזם על ידי האשכול הציל אותו מכליה. מאידך, סביר להניח שהאשכול לא היה נותן עדיפות לפיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות אלמלא הפעילות של הקבוצה היוזמת, שהגישה לאשכול לא רק קונצפציה מגובשת של התוכנית אלא גם ממצאים של בדיקת צרכים והצעות חלופיות למתווה. המסקנה היא שלהצלחת מיזם של שותפות נחוצים חזון, התלהבות, הבנה טובה של הצורך אך גם תשתית ארגונית זמינה.

המלצות למחקרי המשך

ההערכה של הצלחה נשענת בעיקר על מידע בדבר הפעילויות שנפתחו, הורחבו או נמצאות בשלבים כאלה או אחרים של תכנון וביצוע. סביר להניח שההתפתחות שתוארה מורגשת בשטח, אולם עניין זה לא נבדק. תכנית המחקר המקורית כללה שלב נוסף שבו היה בכוונתנו לבדוק האם התנופה, הרוח הטובה ושיתוף הפעולה שמאפיינים את המיזם בסוף שנת 2016 יישמרו בשלבי ההקמה וההפעלה של התוכניות השונות, והאם השירותים שיוקמו יענו בצורה מיטבית על צרכי אנשים עם מוגבלויות בגליל המזרחי וברמת הגולן. לצורך זה היינו אמורים לחזור ולראיין נותני שירותים, הורים ומשתמשי שירותים ברחבי האזור. שלב נוסף זה של המחקר לא אושר על ידי הקרן המממנת. אנו ממליצים שבמהלך השנים הקרובות ייערך מחקר שיתאר את מערכת השירותים לאנשים עם מוגבלויות באזור הגליל המזרחי והגולן, ואת העמדות כלפי שירותים אלה של עובדי שירותים, של אנשים עם מוגבלויות שמתגוררים באזור, ושל בני משפחותיהם, תוך השוואה עם הממצאים שדווחו במחקר זה.

התרומה הייחודית של מחקר זה היא בתיאור וניתוח תהליך הקמת והפעלת שותפות בין רשויות מקומיות ובין מערכות שירותים ממלכתיים. נחוץ לזכור שמדובר בחקר אירוע באזור אחד. כדי להעמיד במבחן את התובנות והמסקנות של מחקר זה רצוי ליזום חקרי אירוע נוספים באזורים אחרים וגם בתחומי שירותים שונים. הצטברות חקרי אירוע כאלה, וניתוח משווה שלהם, תאפשר מסקנות מבוססות יותר בדבר הגורמים המעכבים ומקדמים שותפות בין ארגונים.

השלכות יישומיות של המחקר

המחקר מאפשר להתחקות אחר תהליכי הבנייה של שותפויות בין ארגוניות ובין-מגזריות. בכך הוא תורם להרחבת הידע הפרקטי הנוגע לתהליכי ייזום, שימור ופיתוח של שותפויות לאורך שלבי התפתחותן. כלי המחקר המתוארים במחקר, כדוגמת תדריכי הראיונות עשויים לשמש תשתית להערכתן של שותפויות תוך בחינת תרומתן של שותפות לאנשי מקצוע, לקובעי מדיניות, ולאוכלוסיית היעד של השירותים.

רשימת אנשי מקצוע שרואינו למחקר זה

משרד הרווחה:

- מנהלת אגף קהילה
- מנהל שירות לבוגרים
- מנהל שירות לילדים
- מנהל שירות תעסוקה
- מנהל מחוז חיפה והצפון
- מרכזת אגף שיקום
- מרכזת אגף מש"ה
- מפקח אוטיסטיים
- מנכ"לית עמותת כוכב הצפון
- מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים: גולן, גליל עליון ומבואות חרמון
- הנהלת אשכול גליל מזרחי
- מרכזת האגף לטיפול באנשים עם מש"ה במחוז צפון
- מפקחת מחוזית בקהילה, האגף לטיפול האנשים עם מש"ה מחוז הצפון
- מפקח מחוזי באגף השיקום, מחוז צפון
- מפקחת מחוזית האגף לאוטיזם, מחוז הצפון

רשויות ונותני שירותים באזור הצפון:

- ראשי המועצות: גולן, גליל עליון ומבואות חרמון
- רכזת מועדון בוגרים רב-נכותי, חצור הגלילית
- מנהלת עמותת יחד, מחניים
- הוסטל קרית שמונה
- מעון יום שיקומי, קרית שמונה
- מנהל ביי"ס רננים, קרית שמונה
- מנהל ביי"ס שחפים, מבואות חרמון
- מע"ש קרית שמונה
- בריכה שיקומית, מבואות חרמון
- מועדון רב נכותי, קצרין
- קהילה תומכת בוגרים, גליל עליון
- הוסטל צפת

מקורות

- אפלבוים, א. וחזן, א. (2005). שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות קטנות לקחים לישראל. מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות. נשלף ב 8 לנובמבר 2011
www.fips.org.il/Site/p_publications/item_he.asp?iid=701
זיכלינסקי, א. ויורק, א. (1993). שיתוף פעולה בין-ארגוני - מקרה השולחנות העגולים. *חברה ורווחה*, 2, 161-172.
- טליאס, מ., ידון, א., בן יאיר, ש. ואמסל, ח. (2003). *מדריך לפיתוח ולניהול שותפויות בין ארגוניות במגזר הציבורי*. ירושלים: אלכ"א- ג'וינט.
- טליאס, מ. דוניץ, י., שמעוני, ד.ת. ופיוקו, י. (2007). *המדריך לשותפויות בין מגזרים*. ירושלים: אלכ"א- ג'וינט.
- כורזים-קורושי, י. כץ, ח. כרמון, א. (2009). *פיתוח קהילתי בין-תחומי מהות עקרוני ודרכי פעולה*. אשלים, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המרכז לחינוך קהילתי ע"ש ציפורי, תל-אביב.
- כץ, ח. (2006). קידום חברות בין-ארגוניות, בין-תחומיות ובין-מגזריות בשירותי רווחה. משרד הרווחה, האגף למחקר, תכנון והכשרה.
- לוי, ש. (2010) *אשמוז בריאות הנפש בישראל*. ירושלים: מרכז המידע והמחקר של הכנסת.
לף, י. וריבקין, ד. (2015) *אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרות של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון*. ירושלים: מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- נאון, ד. עורכת (2009) *מבוגרים בעלי מוגבלות בישראל*. ירושלים: מכון ברוקדייל.
סמואל, י. (2002). *המשחק הפוליטי: עוצמה והשפעה בארגונים*. הוצאת אוניברסיטת חיפה/זמורה-ביתן.
- צבע, י. עורך (2014) *סקירת השירותים החברתיים 2013*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים
- קדם, ע., ומרגולין, ת. (2013) *"דרוש/ה שותף/ה" הערכת איכות השותפות בתוכניות חברתיות*. בתוך: רותי לוסיטיג (עורכת): *לקראת עידן של אחריות חברתית*. איל"ת - האגודה הישראלית להערכת תוכניות.
- שמר, א. ושמיד, ה. (2006). לקראת הגדרה מחודשת של שותפות קהילתית: גישה תלת-ממדית. *חברה ורווחה*, כ"ז 3, 327-354.
- Abramson, J.S. & Rosenthal, B. (1995). Interdisciplinary and interorganizational collaboration. *Encyclopedia of Social Work*, (19th ed.). Washington, DC: NASW.
- Boje, M.D. & Whetten, D.A (1981). Effects of organizational strategies and contextual constraints on centrality and attributions of influence in inter-organizational networks, *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 378-395.

- Cigler, B.A. (1994). "Pre-conditions for multi-community collaboration", In: *Toward an Understanding of Multi-community Collaboration*, Cigler, B.A., Jansen, A.C., Ryan, V.D. and Stabler, J.C. (eds.), pp. 39-58. AGES Staff report 9403. Washington DC, USDA, ERS.
- Cigler, B.A. (1999). "Pre-conditions for the Emergence of Multi-community Collaborative Organizations" *Policy Studies Review* 16(1): 86-102.
- Eversole, R. (2012). Remaking Participation: Challenges for Community Development Practice. *Community Development Journal*. 47(1), pp. 29-41.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2005). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.
- Cordero-Guzman, H.R.(2001). *Inter-organizational Networks among Community-Based Organizations*, Community Development Research Center , Graduate School of Management and Urban Policy, New School University, New York.
- Guo, C., & Muhittin, A. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations. Combining resource dependency, institutional' and network perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340-361.
- Foster, M. & Meinhard, A. 2002. Corporate social responsibility in the Canadian context: The new role of corporations in community involvement and social issues. Presented at the annual ARNOVA conference, Montreal, PQ.
- French, S. (1993). Setting a record straight, in J. Swain, J.Finkelstein, S.French and J. Oliver (eds.) *Disabling Barriers – Enabling Environments*. London: Sage.
- French, S., Swain, J. (2001). The relationship between disabled people and health and welfare professionals, in *The Handbook of Disability Studies* eds. G. Albrecht, K. Seelman & M. Bury, Sage Publications, Thousand Oaks pp. 734-753.
- Horwath, J. and Morrison, T. (2007). Collaboration, Integration and Change in Children's Services: Critical Issues and Key Ingredients. *Child Abuse and Neglect* 31, 55-69.
- Kalegaonkar, A. & Brown, D. (2000). Inter-sectoral cooperation: Lessons for practice, IDR Reports, Vol 16(2).
- Lackey, S.B., Freshwater, D., & Rupasingha, A. (2002). Factors influencing local government cooperation in rural areas: Evidence from the Tennessee Valley, *Economic Development Quarterly* 16(2): 138-154.
- Morris, J. (1991). *Pride against prejudice: Transforming attitudes to disability*. London: The Women's Press.
- Shakespeare, T., Iezzoni, L., Groce, N. (2009). *The art of*

medicine - Disability and the training of health professionals. *The Lancet*, Vol 374, 1815-1816.

Olberding, J.C. (2002). Does regionalism beget regionalism? The relationship between norms and regional partnerships for economic development", *Public Administration Review* 62(4): 480-491.

Oliver, C. (1990). Determinants of inter-organizational relationships: Integration and future directions, *Academy of Management Review*, 15(2), 241-265.

Oliver, M. (1996). A sociology of disability or a disablist sociology? In L. Barton (ed.), *Disability and society: Emerging issues and insights (pp.18-42)*. New York: Longman Publishing.

Provan, K.G. & Milward, H.B. (1991). Institutional-level norms and organizational involvement in a service-implementation network, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 391-417.

Schalock, R. L. (2000). Three decades of quality of life. *Focus on Autism & Other Developmental Disabilities*, 15(2), 116-127.

Schopler, H.G. (1994). Inter-organizational groups in human services: Environmental and interpersonal relationships. *Journal of Community Practice*, 1(3), 7-27.

Schmid, H., & Nirel, R. (1995). Relationships between organizational properties and service effectiveness in home care organizations. *Journal of Social Service Research*, 20(3/4), 71-92. Also in Hebrew, *Society and Welfare*, 15(4), 431-449.

Shakespeare, T., Iezzoni, L., Groce, N. (2009). The art of medicine - Disability and the training of health professionals. *The Lancet*, Vol 374, 1815-1816.

Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal merges in Switzerland, *Public Management Review* 5(4): 551-571.

Thurmaier K. & Wood, C. (2002). Inter-local agreements as overlapping social networks: picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City, *Public Administration Review* 62(5): 585-598.

U.S. Public Health Service (2002). Closing the gap: a national blueprint to improve the health of persons with mental retardation: report of the Surgeon General's Conference on Health Disparities and Mental Retardation. Department of Health and Human Services, Washington, D.C.

Wilson, A. & Charlton, K. (1997). *Making Partnership Work. A Practical Guide for the Public, Private, Voluntary and Community Sectors*. York: Joseph Rowntree Foundation.

נספח 1: נושאים לראיונות עם אישים בשותפות, לתצפיות בישיבות ולניתוח רשומות

- פרטים על המרואיין (ארגון, תפקיד וכדומה) או התצפית (מקום, מצב, משתתפים וכדומה)
 - מניעים (של מרואיין וארגונו) לייסוד השותפות או הצטרפות אליה. תפקידם בשותפות.
 - תנאים שאפשרו את הקמת השותפות. גורמים מעכבים.
 - נושאים שהשותפות אמורה לטפל בהם
 - מצב השירותים כיום – היש והחסר בתחומים כמו תעסוקה, דיוור, פנאי לאנשים עם צרכים מיוחדים.
 - חזון בנושא פיתוח שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים, ומקומה של השותפות בחזון זה.
 - אופטימיות ופסימיות באשר לסיכויי הגשמת החזון.
 - האינטרסים של הארגונים השונים. מה כל ארגון, כולל הארגון שלך, עשוי להרוויח. מה המחירים שארגונים שונים עלולים לשלם.
 - הערכת היכולות, המשאבים, התרומה הצפויה של כל אחד מהשותפים..
 - האם יש יחסי תלות בין שותפים, ואם כן מה הם?
 - העדפה לגבי גבולות גיאוגרפיים של השותפות (רשויות מוניציפאליות שתכללנה בשותפות, במעמד כזה או אחר, וכאלה שתשארנה מחוצה לה)..
 - העדפה לגבי גבולות פונקציונליים. במה תעסוק ובמה לא תעסוק השותפות?
 - היסטוריה של השותפות – מי יזם, מי הצטרף, מי עיצב, ואיך קרה כל זה.
 - האם היו במהלך הזמן שינויים בפעילות הארגונים השותפים, ואיך זה השפיע על השותפות?
 - היבטים פנים ארגוניים בארגון של המרואיין, ולמיטב ידיעתו בארגונים אחרים: מי תומך? מי מתנגד? קשיים פנימיים צפויים.
 - השפעות אפשריות של השותפות על המערכת הפנים-ארגונית.
 - פורמליזציה של השותפות: האם יש הסכמים כתובים, ומה הם?
 - תפקידים ומעמד: מי יוזם, מי יושב בראש, מי מארח? האם יש לזה משמעות, ואם כן מה היא?
 - האם השותפות הזאת עומדת בפני עצמה, או שהיא חלק ממהלך רחב יותר לשיתוף פעולה אזורי או על-אזורי? האם יש ניסיון עבר של שותפויות שהצליחו או נכשלו?
 - מה יחשב כהצלחה של השותפות מבחינת האוכלוסייה, ומבחינת השותפים?
- הערה: מרבית הסעיפים דלעיל נוסחו תוך התייחסות לראיונות, אולם המידע עשוי להתקבל גם בתצפיות ובניתוח רשומות, למשל בדברי משתתפים בישיבות.

נספח 2: שאלון לבני משפחה של משתמשי שירותים

הקדמה: שמי מיכל. אני עובדת במכללת תל-חי, במחקר על שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים באזור הצפון. _____ סיפר/ה לך על המחקר, ואני מודה לך על כך שהסכמת לדבר אתי. אני רוצה לשאול אותך על השירותים שבהם נעזר/ת _____ (בן/בת משפחה שלך). עד כמה את/ה שבע/ת רצון מהם, ומה לדעתך חסר.

הקשר המשפחתי של המרואיין עם משתמש השירות (אב, אם, אח/ות, אחר):

בן/בת כמה? _____?

איפה _____ גר/ה? _____

(אם בהוסטל או דיור מוגן) האם האנשים שגרים עמו/עמה דומים מבחינת סוג המוגבלות או הרקע החברתי? במה כן, במה לא?

האם את/ה מרוצה מתנאי המגורים של _____? האם היית מעדיף/ה סידור אחר, ואם כן איזה? _____

מה הוא/היא עושה במשך היום? האם עובד/ת, אם כן איפה (סוג מקום העבודה והכתובת)?

האם האנשים שעובדים במקום זה דומים או שונים מבחינת סוג המוגבלות או הרקע החברתי? במה כן, במה לא?

האם הוא/היא מרוצה מהעבודה? ממה כן, ממה לא?

האם את/ה מרוצה מהסידור הזה? ממה כן, וממה לא?

איך הוא/היא מגיע/ה לעבודה (ברגל, בתחבורה ציבורית, בהסעה)? האם אתה מרוצה מסידורי ההגעה לעבודה? _____

כמה זמן לוקח לו/לה להגיע למקום העבודה? _____

מה הוא/היא עושה בשעות הפנאי (סוגי פעילויות ומיקומן)?

מי עוד משתתף עמו בפעילויות אלה? האם אלה אנשים עם אותה מוגבלות? האם מאותו רקע חברתי? _____

האם הוא/היא מרוצה מהפעילות? ממה כן, וממה לא?

האם את/ה מרוצה מפעילויות אלה? מה חסר לדעתך?

איך הוא/היא מגיע/ה לפעילויות (ברגל, בתחבורה ציבורית, בהסעה)?

האם הוא/היא זקוק/ה לעתים קרובות לטיפול רפואי, ואם כן היכן מקבל/ת אותו?

האם את/ה מרוצה מהטיפול שהוא/היא מקבל/ת?

כאשר את/ה נתקל/ת בבעיות שקשורות בנכות של _____, מי עוזר לך, מלווה אותך, מיעץ לך, מדריך אותך? פרט.

האם מרוצה מהקשר עמו/ה? _____

האם את/ה בקשר עם עובד/ת סוציאלית. באיזה עניינים? עם מי? איפה הוא/היא עובד/ת? האם עוזר/ת לך? _____

מה חסר באזור הזה כדי שלאנשים עם מוגבלות כמו _____ יהיה טוב?

כיום יש תוכניות להקים עוד שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים באזור. מה לפי דעתך הדברים הכי דחופים וחשובים שנחוץ לעשות?

האם הייתה לך הזדמנות להשפיע על פיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלות? פרט _____

האם היית רוצה להיות יותר מעורב/ת בקבלת החלטות על שירותים כאלה? _____

האם לפי דעתך אנשים עם מוגבלות כמו של _____ יכולים להביע דעה ולהשפיע בנושאים אלה? _____

כמה שאלות אישיות :

מצב משפחתי שלך : מ/ר/ג/א

מה תכיפות הקשר בין _____ לבני המשפחה האחרים?

מה איכות הקשר של _____ עם בני משפחה אחרים?

מה סוג הנכות של _____, ואיך זה מגביל אותו/ה?

האם יש לך הערות נוספות בנושא פיתוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות באזור הזה?

תאריך :

נספח 3: שאלון למשתמשי שירותים

הקדמה: שמי מיכל. אני עובדת במכללת תל-חי, במחקר על שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים באזור הצפון. _____ סיפר/ה לך על המחקר, ואני מודה לך על כך שהסכמת לדבר אתי. אני רוצה לשאול אותך על השירותים שבהם את/ה משתמש/ת, עד כמה את/ה שבע/ת רצון מהם, ומה לדעתך חסר.

איפה את/ה גר/ה? _____

מי גר יחד אתך? _____

(אם בהוסטל או דיור מוגן) ספרי לי על האנשים שגרים יחד אתך. מאיזה מקומות הם באים? האם יש להם אותה מוגבלות כמו לך?

האם את/ה מרוצה מתנאי המגורים? כן/ לא

האם היית מעדיף/ה סידור אחר, ואם כן איזה? _____

מה את/ה עושה במשך היום? _____

האם עובד/ת, ואם כן איפה (סוג מקום העבודה והכתובת)? _____

מי האנשים שעובדים יחד אתך? מאיפה הם? האם יש להם אותה מוגבלות כמו שלך?

האם את/ה מרוצה מהעבודה? ממה כן, ממה לא? _____

איך את/ה מגיע/ה לעבודה (ברגל, בתחבורה ציבורית, בהסעה)? _____

האם את/ה מרוצה מסידורי ההגעה לעבודה? _____

כמה זמן הנסיעה למקום העבודה? _____

מה את/ה עושה בשעות הפנאי (סוגי פעילויות ומיקומן)? _____

מי עוד משתתף אתך בפעילויות אלה? מאיפה הם? האם יש להם אותה מוגבלות כמו
שלך? _____

האם את/ה מרוצה מפעילויות אלה? מה חסר לדעתך? _____

איך את/ה מגיע/ה לפעילויות (ברגל, בתחבורה ציבורית, בהסעה)? _____

האם את/ה זקוק/ה לעתים קרובות לטיפול רפואי, ואם כן היכן את/ה מקבל/ת אותו?

האם את/ה מרוצה מהטיפול? _____

כאשר את/ה נתקל/ת בבעיות או כאשר קשה לך, מי עוזר לך, מלווה אותך, מיעץ לך, מדריך
אותך? פרט. _____

האם מרוצה מהקשר? _____

האם את/ה בקשר עם עובד/ת סוציאלית? באיזה עניינים? עם מי? איפה הוא/היא עובד/ת? האם
עוזר/ת לך? _____

מה חסר באזור הזה כדי שלאנשים במצב כמו שלך יהיה טוב? _____

כיום יש תוכניות להקים עוד שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים באזור. מה לפי דעתך הדברים
הכי דחופים וחשובים שנחוץ לעשות? _____

כמה שאלות אישיות :

בן/בת כמה את/ה? _____

מצב משפחתי : נ/ר/ג/א

האם בקשר עם ההורים? פרט _____

האם יש אחים ו/או אחיות, והאם בקשר עמם? _____

מה סוג הנכות שלך, ואיך זה מגביל אותך? _____

מה עוד יש לך לספר על אנשים במצב שלך, והשירותים שהם מקבלים?

תאריך: _____

נספח 4: תדריך לראיונות חצי מובנים עם מדגם של אנשי מקצוע וספקי שירותים

הקדמה לראיון: קבוצת חוקרים ממכללת תל-חי עוקבת אחר התפתחות מיזם שותפות של רשויות מקומיות בפיתוח שירותים לאנשים עם צרכים מיוחדים בגליל ובגולן. המחקר נעשה במימון קרן שלם ובאישור משרד הרווחה. במסגרת המחקר אנו מראיינים אנשי מקצוע שעובדים בשירותים שמיועדים לבעלי צרכים מיוחדים. נודה לך אם תענהו על מספר שאלות.

1. ספר לי על השירות ותפקידך בו. איזה תוכניות מופעלות, מי האנשים שאתה משרת, מה מאפיין אותם, מאיזה ישובים הם?
2. להערכתך, עד כמה נענים הצרכים של אנשים אלה, במסגרת השירות שלך ובשירותים אחרים? אנא פרט.
3. האם יש בשירות שלך פוטנציאל לא מנוצל שאפשר לנצל לטובת לקוחות השירות, ולטובת אוכלוסיות אחרות? אנא פרט.
4. האם ידוע לך על שירותים דומים או משלימים לשירות שלך באזור זה? אנא פרט.
5. איזה שירותים חסרים באזור? איזה צרכים אינם נענים? מה לדעתך צריך להוסיף?
6. אם איזה שירותים, בדרג מקומי או מחוזי, כולל עמותות, יש לשירות שלך שיתופי פעולה?
7. האם יש שיתופי פעולה (כלל איגום משאבים) בין השירות שלך לבין שירותים דומים משובים אחרים?
8. האם יש שיתופי פעולה בין השירות שלך לבין שירותים שמשרתים אוכלוסיות שונות של בעלי צרכים מיוחדים? האם היה לך חלק ביצירת שיתוף הפעולה?
9. האם אפשר לדעתך לשלב אוכלוסיות של אנשים עם מוגבלויות שונות? את מי כן ואת מי לא?
10. האם אתה שבע רצון משיתופי הפעולה? האם הם יעילים והוגנים מנקודת המבט של הארגון שלך?
11. בנוסף לשיתופי הפעולה שתיארת, האם מוכרים לך שיתופי פעולה נוספים בין שירותים באזור?
12. אם אכן תוקם שותפות אזורית של שירותים לבעלי צרכים מיוחדים באזור זה, מה לדעתך עשויה להיות תרומתה?
13. מה עשוי לקדם שותפות, ומה עלול לעכב אותה?
14. מה עשוי להיות תפקידם של הלקוחות, או של בני משפחה של לקוחות, בקידום השותפות.

Abstract

The study follows the development of a partnership between local authorities in the Galilee and Golan region together with the relevant departments in the Ministry of Welfare. This partnership was formed to establish a range of services for people with disabilities in an area that is characterized by the geographical scatter of small and medium sized settlements. The aim of the study was to contribute to the body of knowledge on inter-organizational partnerships and the field experience of developing services for people with physical, emotional and developmental disabilities living in the periphery.

This study employed a qualitative methodology that followed the development of the partnership including in-depth interviewing of the key stakeholders, observations of meetings, analysis of documents, interviews with the main actors in the Ministry of Welfare and the different local authorities and interviews and focus groups with service providers as well as service users and their families.

The interviews and focus groups conducted with service providers, service users and their families captured the conditions of people with disabilities before the effects of the initiative were experienced. This picture pointed to a range of unanswered needs mainly in the employment and leisure time areas for the adult population. The interviews also pointed to a willingness to engage in collaboration and the potential for expanding the existing body of services.

The activity of the steering group that comprised seven professional women from the supervisory regional level, while raising the need for such a collaboration, did not manage to accomplish this. The adoption of the initiative by the Eastern Galilee and Golan Cluster provided the organizational infrastructure that enabled publication of the tender, the selection of the service provider and the beginning of building new services and the upgrading of existing services.

Analysis of the process and development of the collaboration provided insights that may contribute to any future collaboration that may be undertaken in the field of disabilities, as well as in other areas:

- The commitment and drive of the steering group, while being a necessary component, is not enough for the success of such a project. The partnership will only succeed if an organizational, legal, and political infra-structure is in place.
- A needs assessment is the first important step in organizing the development of a service system but the results of such an assessment are necessarily temporary. It is imperative to go back and confirm them while at the same time developing the services and examining their efficacy.
- In addition, while there appears to be agreement regarding geographical borders, demographics and the different organizations involved within the initiative, require on-going work on defining borders and their consequences for the partnership.
- Selecting a service provider through conducting a tender is the correct way to achieve the realization of the partnership. At later stages this procedure also requires attending to issues of leadership and control.
- While placing the initiative in the hands of one service provider, a way to protect and even encourage the survival of existing programs must also be found, as well as encouraging creative local initiatives.
- From the collective experience to date it seems that collaborative services for people with different disabilities (physical, sensory, emotional and cognitive) and with different degrees of impairment, are a real possibility. However, this organizational aspect must be watched and explored in order to minimize the possibility of stigmatization as much as possible.
- Ensuring the participation of people with disabilities and their families in the planning and operation of services requires building appropriate and accessible forums, something which has not taken place until now.

In conclusion, the creation of a partnership to develop services for people with disabilities in the

Galille and

Golan seems at this stage to be a success story' that may offer inspiration and lessons learned for similar future initiatives in other fields or in different locations.

An evaluation study: The development of an interorganizational partnership between local authorities for the creation of a range of services for people with disabilities

Carolyn Gutman, Ph.D.
Vered Shenaar-Golan, Ph.D.
Shimon Spiro, Ph.D.
Michal Borovsky, B.A

Department of Social Work
Tel-Hai College



This work was supported by a grant from Shalem Fund for
 Development of Services for People with Intellectual Disabilities in the
 Local Councils in Israel
 2018

קרן שלם/2018/99