



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים



דין וחשבון

ועדת הבדיקה לבחינת אמות מידה למיקומן של מסגרות רווחה לדיור חוץ ביתי בקהילה

מוגש למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים
מר נחום איצקוביץ

יו"ר הוועדה:
יריב מן, יועץ המנכ"ל

כתיבת הדוח ועריכתו:
אורנה יוגב, מנהלת השירות לטיפול חוץ ביתי, אגף השיקום
טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, אגף לשירותי תקון
יריב מן, יועץ המנכ"ל

ייעוץ וליווי משפטי:
עו"ד אדי ווייס, סגן היועצת המשפטית

- גרסה רביעית -

תמוז תשע"ב, יולי 2012

דבר מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים

סוגיית שילובם של אנשים עם צרכים מיוחדים בחברה מלווה תמיד במתח רב. עובדה זו מעידה יותר מכל כי החברה בישראל טרם בשלה לשילוב כן, אמיתי ופתוח. התקדמות רבה חלה בתודעת הציבור, ברשויות המקומיות, בקרב גורמי שלטון וממשל ובעלי עניין נוספים ביחס לנושא, אולם לא ניתן לקבוע כי החברה הישראלית פתוחה להכלה ושילוב של אנשים עם צרכים מיוחדים.

תופעת ה- NIMBY (Not in my back yard) החברתי מאפיינת מאבקים לא מעטים שמנהלים תושבים כנגד פתיחה של בתים לאנשים עם צרכים מיוחדים. בבסיס תופעה זו קיימים פחדים, בורות ואינטרסים כלכליים צרים. ההתמודדות עם התופעה מחייבת שינוי עמדות ומצריכה פעילות הסברתית וחינוכית.

תופעת ה-NIMBY פסולה מבחינה מוסרית וציבורית ולא ניתן להסכים לה או לקבל אותה. לצד זאת יש לנקוט בגישות מונעות. תכנון מכיל ומשלב, שיש בכוחו להפיג את המתח שבין הזכות המוחלטת של כל אדם עם צרכים מיוחדים לגור בכל מקום, לבין צרכי הקהילה ויכולות ההכלה המיטביות שלה. השימוש במושגים כגון פריסה מאוזנת והגנות מרחבית עשויים לסייע במלאכת התכנון והמיקום של בתים לחיים עבור אנשים עם צרכים מיוחדים.

צוות הבדיקה הוקם כדי להתמודד עם סוגיית פריסת המסגרות בקהילה ובו בזמן התמודדות ופתרון הולם, לשילובם של אנשים עם צרכים מיוחדים. שילוב שימנע תופעות קשות של חיכוך שיש בהן פוטנציאל להגברת ההתנגדות עד כדי היותו גורם לאלימות לסוגיה.

צוות הבדיקה בחן את ההיבטים המשפטיים, התכנוניים, הקהילתיים והמקצועיים הנוגעים לכל אחת מקבוצות ההתייחסות של המשרד. בעבודת הצוות, שותפו גורמי מקצוע רבים, כמו גם גורמים ציבוריים, ארגוני סנגור וארגונים המספקים שירותים, נציגי רשויות מקומיות ואחרים.

יש לקוות, כי המלצות הצוות יהוו פריצת דרך חברתית ויסייעו לחולל שינוי תודעתי בכל האמור ליחסה של החברה לאנשים עם צרכים מיוחדים ולזכותם המוחלטת להשתלב ולקחת חלק פעיל בחיי הקהילה.

מבחן התוצאה של המלצות הצוות יהיה ביכולתם של כלל הגורמים המקצועיים להביא ליישומן בפועל ובאימוצן על ידי הקהילה, החברה וארגוני הסנגור.

אני מבקש להודות לכל אנשי הצוות שלקחו חלק בדיונים ובמיוחד למר יריב מן, שעמד בראשו ולגב' איריס אפרת מחברת אורבניקס, על הייעוץ המקצועי לצוות בתחום התכנון המרחבי.

נחום איצקוביץ

המנהל הכללי

תודות

בראש ובראשונה, תודתי האישית למר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האמון על ממשק היחסים שבין אדם, סביבה וחברה – על האחריות שהפקיד בידי בהובלה ובריכוז הוועדה ועל האמון שהוא מעבר ליחסי עבודה.

תודתי לחברי הוועדה על הנכונות וההתגייסות למשימה, מעבר לעבודה השוטפת החשובה כל כך לטובת עיסוק בשאלות עקרוניות, על הוויכוחים הקשים וגם על הצעקות. תהליך העבודה היווה שיעור חשוב לכולנו ובמיוחד עבורי.

חברי הוועדה מודים לגב' איריס אפרת וצוות אורבניקס על החשיבה המקצועית ולא פחות מכך על גיבוש הפתרונות היצירתיים המקצועיים.

תודה לכל אותם אנשים שטרחו וכתבו וגם נפגשו עם הוועדה ועם אנשים מטעמה ובתוכם מנהלי ונציגי עמותות וארגונים וכן גורמים בממשלה ובשלטון המקומי. אנו תקווה כי השיח בנושא יואץ ויעמיק בעקבות דוח זה וישפיע על עמדותיהם של אנשים בחברה הישראלית ויסייע לשילוב האנשים עם צרכים מיוחדים כחלק בלתי נפרד מהקהילה.

תודה מיוחדת לגב' אורנה יוגב, מנהלת השירות לדיור חוץ ביתי באגף השיקום ולגב' טלי יוגב, מנהלת רשות חסות הנוער, על עבודתן המאומצת בשעות לא שעות בשלבי הכתיבה והעריכה של הדוח. תודתנו לעו"ד אדי ווייס על היעוץ המשפטי המדויק והמוקפד.

יריב מן
ירושלים
תשע"ב

תוכן עניינים

5.....	הקדמה	
6.....	חלק ראשון – פעילות והתנהלות הוועדה	
6.....	1. הרקע להקמת הוועדה	
7.....	2. מינוי הוועדה	
9.....	3. עבודת הוועדה	
9.....	4. מערכת מושגית	
13.....	חלק שני – הזכות להשתלב בקהילה	
13.....	1. תפיסת משרד הרווחה והשירותים החברתיים	
14.....	2. המסגרת החוקית	
22.....	חלק שלישי – שילוב בקהילה – תפיסה ומציאות	
22.....	1. הגדרת הבעיה: צפיפות מסגרות בתא שטח נתון	
22.....	2. תופעת ה- NIMBY (Not In My Back Yard)	
24.....	3. שילוב בקהילה – יעד מרכזי	
25.....	4. החשש: במקום שילוב בקהילה, חיכוך ובידול	
26.....	5. מסגרות חוץ ביתיות במשרד – נתונים כמותיים	
30.....	חלק רביעי – תהליך מיקום מסגרות בקהילה	
30.....	1. תהליכים של השמה חוץ ביתית	
32.....	2. הליך הרישוי	
32.....	3. הליך ההתקשרות	
32.....	4. השפעת המשתנה הכלכלי על מיקום המסגרות	
34.....	5. אמות המידה הקיימות למיקום מסגרות בקהילה	
37.....	6. ההשלכות של היעדר אמות מידה	
40.....	חלק חמישי – המלצות	
40.....	1. העקרונות העומדים בבסיס אמות המידה לפריסת מסגרות	
42.....	2. אמות מידה	
43.....	3. יישום אמות המידה	
45.....	5. מערכת מידע גיאוגרפית	
46.....	6. כיווני חשיבה ופעולה משלימים לשם קידום השילוב בקהילה	
51.....	7. הגברת התיאום עם משרד הבריאות	
53.....	נספח מס' 1 – גורמים מקצועיים שתרמו לעבודת הוועדה	
55.....	נספח מס' 2 – טופס לדוגמא אמות מידה לשילוב בקהילה	
56.....	נספח מס' 3 – קריטריונים למיפוי	
57.....	רשימת מקורות	

הקדמה

ועדת הבדיקה שמונתה לשם בדיקת אמות המידה לפריסת מסגרות בקהילה דנה לכאורה בנושא תחום הנוגע להליך מנהלי של השמה חוץ ביתית של אנשים עם צרכים מיוחדים. ואולם בדומה למשימות חקר ומסעות, מתברר לעיתים כי המשימה והשאלה היוו רק בסיס והתחלה של דרך אשר חשפה שאלות חדשות נוספות.

כיצד הופכת נקודת מפגש, שגרתית לכאורה, בין אנשים לבעיה ציבורית שהממשלה נדרשת לתת לה מענה? דוח זה אמנם לא עוסק בשאלות אלו במישרין אולם הוא סובב סביבן. העובדה כי בשנים האחרונות נדרש משרד הרווחה והשירותים החברתיים להתמודד עם סוגיית המפגש בין האנשים שהמשרד נושא באחריות כלפיהם וקובע את מיקום ביתם הזמני או ביתם לחיים אל מול האנשים החיים בשכנות להם, מלמדת על קיומה של בעיה ציבורית רחבה.

סוגיית פריסת מסגרות משרד הרווחה אינה נמצאת רק בתחום ההסדרים המנהליים. השאלה המרכזית העולה לאחר תהליך הבדיקה היא שאלה הנוגעת למידת ההצלחה של המשרד, של הממשלה, של הקהילה, של האנשים בעלי הצרכים המיוחדים ושל החברה הישראלית בכללותה לעמוד במשימת השילוב. שילוב של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה הוא יעד של כל הגורמים שיש להם נגיעה לנושא. ובכל זאת במקומות מסוימים בארץ, משימת השילוב לא מושגת. המשימה לא מושגת, על אף העובדה כי אין עוררין על כך שזכותו של כל אדם היא להשתלב בקהילה, לבחור את מקום מגוריו ולא להיות מופלה בשל מוגבלותו. בחינה של המציאות מלמדת כי אין די בזכות לחיים בקהילה, הזכות לחיים בקהילה צריכה להיות **הזכות לחיים כחלק מהקהילה**. על כן מדגיש דוח זה את הצורך לפעול להעמקת השילוב בקהילה שהוא תנאי הכרחי למימוש הזכות הבסיסית של חיים בקהילה. אנו תקווה כי ההמלצות המוצעות בדוח זה ישפרו את המציאות בתחומים אלו.

דוח זה משקף חיבור לא שגרתי בין עולם הרווחה לבין עולם התכנון המרחבי. הוא משקף את המפגש בין הצרכים של האדם הנזקק לדיוור חוץ ביתי, לבין הצרכים של הקהילה הסובבת אותו. גידול האוכלוסייה הצפוי בשנים הקרובות, לצד הירידה במשאבי הקרקע, הפיכתו של משרד הרווחה לשחקן בעל משמעות בעולם התכנון המרחבי בישראל, עלייתה של התפיסה הקהילתית המדגישה את הצורך בבניית חוסן קהילתי – כל אלה תהליכים שמחייבים פיתוח ידע וכלים, כמענים לשאלות הנוגעות להשמה חוץ ביתית של אדם עם צרכים מיוחדים ולסובב אותו.

אמות המידה המוצעות בדוח זה עשויות לשמש כבסיס לתהליכים נוספים שעיקרם הניסיון להשפיע ולשפר את נקודת המפגש בין אנשים שונים.

חלק ראשון – פעילות הוועדה והתנהלותה

1. הרקע להקמת הוועדה

הוועדה הוקמה בעקבות מקרים שונים שאירעו במהלך השנים האחרונות שחשפו בעיה הנוגעת לממשק שבין מסגרות חוץ ביתיות שבהן חיים אנשים המקבלים שירותי רווחה לבין הקהילה המקומית. חלק מהמקרים קבלו הד תקשורת נרחב וחלק אחר נידון בבתי משפט. נושא היחסים בין מסגרות חוץ ביתיות והקהילה עמד על סדר היום של משרד הרווחה והשירותים החברתיים וחייב מענה ראוי.

הצורך העיקרי בהקמת הוועדה נבע מהטענה כי לממשלה בכלל, ולמשרד הרווחה בפרט, ישנה השפעה מכרעת על מיקום המסגרות עבור אנשים עם צרכים מיוחדים ובשל כך השפעה על הבעיה עצמה. הצורך העיקרי בהקמת הוועדה נבע מהשאיפה להתמודד עם הבעיות שנוצרו בשטח עקב חוסר תיאום בפריסת מסגרות בתוך המשרד ומחוצה לו.

נציגי השלטון המקומי וכן אזרחים, מחו על ריבוי מסגרות הרווחה שנפרסו בערים וישובים שונים בארץ ובמיוחד העלו שאלה באשר להיגיון שבפריסת מספר מסגרות חוץ ביתיות על פני שטח מצומצם יחסית ובשכנות למסגרות אחרות. במקביל, גורמים במשרד המשפטים המגנים על המדינה בהליכים משפטיים, בהם עולה טענה בדבר הימצאותן של מסגרות סמוכות זו לזו, דרשו מהמשרד וממשרד הבריאות לקבוע אמות מידה לפריסה סבירה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה.

מרכיב נוסף, מתייחס לעמדה הברורה שגיבש המשרד ביחס לתופעת ה-NIMBY (Not in My Back Yard) - התנגדות לעצם קיומן של מסגרות עבור אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה). הצורך ליצור הפרדה ברורה בין ההתמודדות עם ההתנגדות הפסולה, לבין ההתמודדות עם טענה הטומנת בחובה שאלות הנוגעות לפריסת המסגרות והשפעתן על הסביבה, המצריכות תשובות מצד הממשלה, חייב בחינה וגיבוש מענה הולם.

יש לציין כי להקמת הוועדה קדמו דיונים שהתקיימו בפורומים שונים בממשלה. בשנת 2008 התקיימו במשרד המשפטים דיונים בנושא, בהשתתפות נציגי משרד הרווחה ומשרד הבריאות. בשנה זו קיים הממונה על שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות דיונים בעניין ודיון נוסף התקיים בלשכת מנכ"ל משרד הרווחה.¹

במהלך שנת 2010 גיבשה הממשלה הצעת חוק ממשלתית לנושא התכנון והבניה. חוק התכנון והבניה החדש, הנידון בימים אלו בוועדה משותפת של וועדות הפנים והסביבה של

¹ ר' מכתב של ד"ר פולקביץ' ראש שירותי בריאות הנפש מיום 28.5.2008; פרוטוקול מדיון במשרד המשפטים במשרד המשפטים בלשכתה של גב' אורית קורן, המשנה ליועמ"ש מיום 14.8.2011; דיון בלשכת מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מר נחום איצקוביץ, מיום 10.7.2008.

הכנסת, מכיל שורה של סעיפים שעיקרם הוספת היבטים מתחומי חברה ורווחה בעבודת מערכות התכנון. לנוכח זאת, ועדת הבדיקה הוקמה גם על רקע שאיפתו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים להיערך למציאות תכנונית חדשה, שתחייב קביעת עקרונות ואמות מידה לפריסה סבירה של מסגרות חוץ ביתיות. הקמת הוועדה כוועדת בדיקה, ובהמשך גם כוועדת קבע, נועדה להתמודד עם סוגיה מורכבת המצריכה גיבוש עקרונות להתמודדות, לצד שיקול דעת במקרים מורכבים. העובדה כי הוועדה לא מסיימת את עבודתה עם הגשת דוח זה וכי היא תמשיך למלא תפקיד של גוף בוחן, מברר, מחליט ומגשר - מעידה על נכונות המשרד להתמודד עם סוגיית פריסת המסגרות בקהילה ויותר מכך, עם סוגיית השילוב הראוי של אנשים עם צרכים מיוחדים בקרב הקהילה.

2. מינוי הוועדה

ועדת הבדיקה לבחינת אמות המידה למיקום מסגרות בקהילה מונתה בחודש יוני 2010 על ידי מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כדי לבצע את המשימות הבאות (מתוך כתב המינוי):

- א. בדיקת אמות המידה לקביעת פריסה סבירה של מסגרות לטיפול באוכלוסיות הנזקקות לשירותי רווחה בתוך הקהילה.
- ב. קיום דיונים על בסיס קבוע לשם אישור מיקומן של מסגרות חוץ ביתיות בהתאם. בשבתה כוועדת בדיקה התבקשה הוועדה לבדוק בין היתר את הנושאים הבאים וכן להציע מענים הולמים בעניינם:
- ג. אמות המידה הדרושות למיקומן של מסגרות בתוך הקהילה לשם שילוב מועיל, הנסמך על שיקולים בדבר יכולת ההכלה של הקהילה ותוך התחשבות בצרכי הקהילה המקומית.
- ד. נהלים פנים משרדיים הדרושים לשם יישום בפועל של אמות המידה שאותן יקבע הצוות.
- ה. פתרונות המושתתים על מערכות מידע גיאוגרפיות המאפשרים מתן תמונת מידע בעניין פריסת המסגרות לשם קבלת החלטות באשר לקביעת מיקום עתידי של מסגרות.

למעשה, בהיותה ועדת בדיקה נדרשה הוועדה לקבוע קריטריונים לצורך פריסה סבירה של מסגרות חוץ ביתיות הנמצאות באחריות המשרד מתוך חתירה לאיזון בין צרכי האנשים הנזקקים לשירותי הרווחה לבין צרכי הקהילה.²

הרכב הוועדה:

הרכב הוועדה כלל מנהלים מקצועיים העוסקים בהשמה חוץ ביתית וכן אנשי מטה מתוך מטרה לשים דגש על היבטי התוכן לצד היבטי התהליך. את עבודת הוועדה ליווה נציג אגף מחקר תכנון והכשרה.

חברי הוועדה:

מר יריב מן, יועץ למנכ"ל (יו"ר הוועדה)

מר יורם אזולאי, מנהל מחוז ירושלים

עו"ד אדי ווייס, סגן היועצת המשפטית

גב' אורנה יוגב, מנהלת השירות לטיפול חוץ ביתי, אגף השיקום

מר נחום עידו, מנהל השירות לטיפול חוץ ביתי, אגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי

גב' טלי יוגב, מנהלת חסות הנוער והממונה על המעונות, אגף לשירותי תקון

גב' לילי אבירי, מנהלת השירות לטיפול באדם עם אוטיזם, אגף לשירותי תקון

גב' איריס פלורנטין, מנהלת השירות לטיפול בהתמכרויות, אגף לשירותי תקון

מר ברוך שוגרמן, מנהל השירות לעבודה קהילתית, אגף לשירותים אישיים וחברתיים

מר בנצי בראנץ, מפקח ארצי, השירות לילד ונוער, אגף לשירותים אישיים וחברתיים

גב' נטלי ליאון, מרכזת ועדת המכרזים, היחידה למנהל ומשק

משקיפים בוועדה:

ד"ר יוסי כורזים, מנהל תחום תכנון מדיניות, אגף תכנון, מחקר והכשרה

גב' מרים בר גיורא, מנהלת השירות לזקן, אגף לשירותים אישיים וחברתיים

ייעוץ מקצועי:

מאחר וועדת הבדיקה התבקשה לעסוק בנושא שיש לו השלכות בתחומי התכנון המרחבי והחברתי שכרה הוועדה שירותי ייעוץ מומחה לנושאים אלו - גב' איריס אפרת, מתכנתת

² בעניין זה יש לציין כי ההפרדה בדוח זה בין הקהילה לבין האנשים החיים במסגרות החוץ ביתיות נועדה אך ורק לצרכי הניתוח וההתמודדות עם הבעיה. עמדתו הבסיסית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים והממשלה בכללה היא כי אנשים עם צרכים מיוחדים הם חלק מהקהילה לכל דבר ועניין.

עירונית ואזורית (MS.c.) מומחית בתכנון משולב אסטרטגי כלכלי, חברתי וסביבתי, מנכ"לית חברת הייעוץ אורבניקס בע"מ (1991) – תכנון, כלכלה, סביבה.

3. עבודת הוועדה

הוועדה התכנסה לראשונה ב- 27.7.2010 וקיימה 11 דיונים בפורום מורחב. לדיוני הוועדה הוזמנו נציגים שונים ממשד הרווחה והשירותים החברתיים, ממשד הבריאות וממשד המשפטים – נציבות לשוויון אנשים עם מוגבלויות. בפני הוועדה הונחו ניירות עמדה של גורמים שונים שביקשו להציג את עמדתם בנושא.

הוועדה קיימה שתי היועצויות עם גורמים המייצגים נקודות מבט שונות על הבעיה. דיון ראשון התקיים עם נציגים של ארגונים העוסקים בהפעלת מסגרות חוץ ביתיות ובסנגור על אנשים עם צרכים מיוחדים. דיון שני התקיים עם גורמים בשירותים החברתיים בשלטון המקומי. מעבר לכך, נפגשו חלק מחברי הוועדה עם גורמים מקצועיים שונים להרחבת הידע המקצועי בנושא. פירוט הנוכחים בישיבות הוועדה או שתרמו לדיוניה וכן המסמכים שהונחו בפני הוועדה מוצגים בנספח מס' 1.

ב- 5.4.2011 הגישה הוועדה את טיוטת הדוח למנכ"ל המשד וקיימה דיון בהשתתפותו ובהשתתפות היועצת המשפטית של המשד. בעקבות הדיון והיועצות עם גורמים רלוונטיים נוספים תוקן ונערך בשנית גוף הדוח.

הוועדה מודה לגב' נעמה ירוחם, מתמחה מקרן איסוף בלשכת המנכ"ל, על הסיוע באיתור וניתוח מאמרים השוואתיים בתחום פעילות הוועדה.

4. מערכת מושגית

ועדת הבדיקה בקשה לבחון את הגורמים המשפיעים על הבעיה וזאת כדי להציע מענה שיתמקד במרכיבים הרלוונטיים ביותר שלה. מדובר במושגים מופשטים שתכליתם לסייע להבנת הבעיה, כדי להגיע למענה אופטימאלי. המושגים הרלוונטיים לדוח זה, אינם מהווים תחליף ואינם עומדים בניגוד למושגים דומים בהם נעשה שימוש בשדות מקצועיים אחרים. המושגים שמשו כאבני בניין תפיסתיות בעבודת הוועדה אולם הם רלוונטיים גם להתמודדות עם שאלות או מחלוקות עתידיות.

להלן המושגים המרכזיים:

- **אנשים עם צרכים מיוחדים**³ – קטינים ובגירים שהמשרד נושא באחריות לשיקומם, ולטיפול בהם ושזכאים לקבל ממנו שירותים ובכללם שירותי דיור במסגרות חוץ ביתיות.

שימוש במושג: המשרד אחראי על מיגוון רחב של אוכלוסיות הזקוקות לסידור חוץ ביתי ובהן: ילדים ובני נוער בסיכון, בני אדם עם פיגור שכלי, בני אדם עם נכויות פיזיות או מוגבלויות קוגניטיביות, אנשים עם אוטיזם, זקנים, נשים מוכות, נפגעי התמכרויות ועוברי חוק. **על אף העובדה שבשיח השגור קיימת נטייה להתייחס במושג זה לאנשים עם מוגבלויות, הרי שבדוח זה הכוונה היא לכלל האוכלוסיות המקבלות שירותים ממשרד הרווחה.**

בדיוני הוועדה הועלתה סוגיה הנוגעת למאפיינים השונים של קבוצות היעד וכן של המורכבויות הנוגעות לכל קבוצה. לאחר דיון נקבע כי אפיון הצרכים המיוחדים אינו רלוונטי, וכי ההתנגדות שקיימת בקהילה לאחר ולשונה אינה מבחינה פעמים רבות בין האוכלוסיות השונות. האבחנה בין האוכלוסיות השונות, עלולה לתייג את חלקן ולהקשות על שילובן. לנוכח זאת הוועדה ממליצה כי ההתייחסות לבעיה ולפתרון תהיה אחידה וכוללת.

מעבר לכל, הוועדה סברה כי נושא פריסת המסגרות מחייב תיאום בין מערכת. מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מזמין דוח הבדיקה, מחויב באחריות כלפי כלל האנשים הנזקקים לשירותי רווחה ודיור חוץ ביתי.

- **מסגרות חוץ ביתיות** – בתים שבהם חיים בני אדם עם צרכים מיוחדים למשך תקופות קצובות, קצרות, ארוכות או למשך כל חייהם ושהמשרד יוזם את הקמתם או מפעיל אותם באופן ישיר או עקיף, באמצעות התקשרות חוזית עם ספקי שירותים, נותן להם רישיון או אישור להפעלה ומפקח עליהם. יצוין כי רובן של מסגרות אלה מוגדרות כמעונות לפי חוק הפיקוח על המעונות.⁴

שימוש במושג: המשרד על שירותיו השונים, מספק שורה של מענים בתחום הדיור החוץ ביתי. המושגים המשמשים במשרד להגדרת המענה הינם בין היתר – דירה, הוסטל, מערך דיור, מעון ופנימייה. לנוכח זאת הוועדה מצאה שאין מקום להשתמש

³ לצורך דוח זה המושג "אנשים עם צרכים מיוחדים" מתייחס לכלל אוכלוסיות היעד של המשרד בין שמדובר באנשים עם מוגבלויות שכליות או פיזיות ובין אם מדובר על ילדים או בגירים הנזקקים לתקופות שיקום מחוץ לבית כחלק מתהליך תיקון חברתי.
⁴ בעניין זה ר' חוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה – 1965.

במונחים אלו אלא להתייחס למאפיינים המהותיים שלו: מספר האנשים המתגוררים במסגרת וכן סוג המבנה הפיזי (דירה, בית צמוד קרקע).

הוועדה קבעה ארבע קטגוריות של מסגרות חוץ ביתיות המהוות את יחידת ההתייחסות: קטנות (7 עד 16 אנשים); בינוניות (17 עד 24 אנשים); בינוני-גדול (25 אנשים עד 60); וגדול (61 ומעלה). יש לציין כי הוועדה החליטה שלא לחולל שינוי במתווה הפריסה הקיים של דירות מגורים המאכלסות עד 6 דיירים.

- **קהילה – אוכלוסייה המתגוררת בתא שטח נתון ושהאנשים החיים בה מקיימים מארג מגוון של קשרים ביניהם.** הקהילה היא קבוצת התייחסות אנושית בשטח גיאוגרפי שניתן לחלקו לתת אזורים כגון שכונות, רחובות, מתחמים. גודל תא השטח הרלוונטי משתנה ממקום למקום לפי תנאים אובייקטיביים ותפיסות של האנשים עצמם.

שימוש במושג: מושג הקהילה על פי מחקרים בארץ ובחו"ל נחשב לשימושי בהגדרת יחסי הגומלין בין אנשים הגרים בסמיכות פיזית. וורן אפיין את הקהילה הגיאוגרפית על פי תפקודיה, כגון: עזרה הדדית, סוציאליזציה, פיקוח חברתי, השתתפות חברתית, ייצור וצריכה. חוקרים אחרים רואים את הקשר החזק של בני אדם למקום מגוריהם והביטויים בסוגי יחסי גומלין והון חברתי הנובעים ממנו.

הקהילה כוללת בתוכה מאפיינים רבים של שונות אישית, משפחתית, כלכלית-חברתית, תרבותית, דתית, עדתית, יישובית ועוד. מאחר והחברה הישראלית אינה עשויה מקשה אחת, הרי שקשה לאפיין אבטיפוס של קהילה שתהווה מודל להתייחסות. אולם ניתן להניח, אף כי הוועדה לא בחנה נושא זה לעומק, כי מידת ההומוגניות של קהילה, מאפיינים של סגירות דתית, רמה כלכלית-חברתית גבוהה או נמוכה, מאפיינים דתיים או תרבותיים - לכל המרכיבים האלו יש השפעה על יכולת ההכלה של הקהילה ועל יכולתה לקבל ולשלב בתוכה קבוצה של אנשים השונים ממנה.

- **יכולת הכלה – מידת היכולת של הקהילה לקבל מסגרות חוץ ביתיות בהן מתגוררים אנשים עם צרכים מיוחדים.** יכולת הכלה מורכבת ממאפיינים מהותיים הנובעים מהתשתיות הקיימות, מאופייה של האוכלוסייה המתגוררת בסביבה, וכן ממאפיינים הנובעים מגודלן ופריסתן של המסגרות, כגון צפיפות המסגרות ומאפיינים מבניים (בנייני דירות, בתים צמודי קרקע...). רגישות ליכולת ההכלה של הקהילה מסייעת לשילובם בקהילה של האנשים החיים בה.

- **צפיפות בתא שטח נתון – מספר מסגרות חוץ ביתיות הממוקמות בסביבה מיושבת ושסמיכותן זו לזו גורמת להפרת האיזון בין צרכי האוכלוסיות המטופלות לבין צרכי הקהילה.**

שימוש במושג: המושג מבטא את היחס שבין קבוצה של מסגרות לבין הקהילה. הצפיפות היא תוצאה של תהליך לא מאוזן של פריסת מסגרות חוץ ביתיות. קרבה בין מסגרות חוץ ביתיות שמפרה את יכולת ההכלה יוצרת צפיפות של מסגרות ועלולה לפגוע בקידום השילוב בקהילה.

- **מרחק הליכה בין מסגרות** – טווח הנמדד בהליכה בדרכים מוכרות ומוסדרות כגון: כבישים, מדרכות, שבילים להולכי רגל, גשרים ושטחים ציבוריים פתוחים. לא נכללת בכך חצייה של מתחמים ציבוריים בנויים או פתוחים שבהם אין דרכים מוכרות מוכרזות.

שימוש במושג: המרחק המוצע בין המסגרות ייקבע על פי מרחק הליכה ולא על פי רדיוס. זאת בשל העובדה שרדיוס אינו מתחשב במתחם הנחצה על ידי כביש מהיר, מבני ציבור גדולים, או כל גורם אחר החוצץ בין מתחמים, שכונות, קהילות או רשויות מקומיות.

- **צוות קבע** – צוות משרדי שתפקידו יהיה 1. לבחון את אמות המידה ולשנותן במידת הצורך, 2. לעקוב אחר יישום אמות המידה, 3. לדון בסוגיות הקשורות ליישומן של אמות המידה, 4. להוות גוף מייעץ להנהלת המשרד בכל הקשור לפריסת מסגרות בקהילה, 5. לאשר בנסיבות מיוחדות פתיחת מסגרת חוץ ביתית שלא על פי אמות המידה.

הצוות יזמן לדיונים גם גורמים חוץ משרדיים בהתאם לצורך.

חלק שני – הזכות להשתלב בקהילה

תכליתו של חלק זה היא לתאר את העמדות העקרוניות של משרד הרווחה בנוגע למיקום מסגרות בקהילה ובנוגע לשילוב בקהילה של אנשים עם צרכים מיוחדים. פרק זה, הפותח את חלקו המהותי של הדוח, נועד להבהיר את המסגרת התפיסתית המנחה את יחידות המשרד השונות. הפרק השני בחלק זה סוקר את המסגרת המשפטית המנחה את פעילות המשרד.

1. תפיסת משרד הרווחה והשירותים החברתיים⁵

ככלל, גישת המשרד היא כי הזכות להשתלב בקהילה היא זכות בסיסית של כל אדם המטופל על ידו שאין עליה ערעור. אולם ראוי שזכות זו תיושם באופן שיאפשר לא רק מגורים בקהילה אלא גם שילוב בקהילה. בעבר, בעת שאנשים עם צרכים מיוחדים הודרו מהקהילה ומסגרות רווחה שכנו בפאתי הערים ובמקומות שהיו אף מחוץ לחצר אחורית של הישובים, הזכות לגור בקהילה נחשבה כהתקדמות ושיפור של המצב הקיים שנגזר משאיפתה של החברה שלא לראות את השונים. כיום כשהזכות לגור בקהילה היא זכות שאין איש חולק עליה, יש להבטיח שאדם שגר בקהילה גם ישתלב בתוכה.

מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ברורה ומדגישה את הצורך בשילובם בקהילה של אנשים עם צרכים מיוחדים. המדיניות הזאת באה לידי ביטוי בשירותי המשרד השונים ובכלל זה בדיוור החוץ ביתי. ניתן לראות במסגרות חוץ ביתיות דרך חלופית לדיוור טבעי בקהילה, שמיקומן וצורת הפעלתן שומרות על העיקרון של שילוב בקהילה. המחקר בתחום מגדיר שילוב בקהילה כ-"הזדמנות לחיות בקהילה ולהיות מוערך ככל אחד על ייחודיותו ויכולותיו. שילוב בקהילה כולל את תחומי דיוור, תעסוקה, חינוך, בריאות, פנאי, דת ורוחניות, השתתפות ומעורבות חברתית אזרחית, תפקידים חברתיים (כגון נישואין והורות), תמיכה הדדית והגדרה עצמית".⁶ בעניין זה יש לציין כי בספרות המקצועית קיימים כלים לבניית אסטרטגיות של שילוב וכלים למדידה ולהערכת רמת השילוב.⁷

⁵ לכאורה חלקו הראשון של פרק זה היה אמור לפרוס את המעטפת החוקית והפרשנות המשפטית ואולם דווקא בשל העובדה שעניינו של דוח זה הוא בתיאור המציאות תוצג עמדת המשרד הנוהגת לפני תיאור ההיבטים החוקיים, המשפטיים והמחקריים.

⁶ Salzer, M.S., & Baron, R.C. (2006). Community integration and measuring participation. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Collaborative on Community Integration. Available online at www.upennrrtc.org.

⁷ Baron, R.C. (2007). Promoting community integration for people with serious mental illnesses: A compendium of local implementation strategies. University of Pennsylvania Collaborative on Community Integration, Philadelphia, PA. Available at www.upennrrtc.org.

התפיסה המנחה את שירותי המשרד באה לידי ביטוי במאבק שניהל משרד הרווחה בשנת 2010, יחד עם גורמים נוספים, בדרישתם של עיריית רחובות, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ושכנים, להעתיק ממקומו מעון לאנשים עם פיגור שכלי ברחובות. למאבק זה היה ערך סמלי רב עבור אוכלוסיות האנשים עם המוגבלויות לא רק ברחובות, אלא בכל הארץ והיה לו גם ערך סמלי עבור כלל שירותי המשרד. ההתייצבות החד משמעית של שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז, ח"כ יצחק הרצוג, בראש המאבק אותה למשרד ולכלל העוסקים ברווחתם של אנשים עם צרכים מיוחדים כי העיקרון הוא אחד וברור – מלחמה חסרת פשרות למען הזכות של אנשים עם צרכים מיוחדים להיות חלק מקהילה. המאבק ברחובות הוכרע במועצה הארצית לתכנון ולבניה במאי 2011. המועצה קבעה כי עמדת הוועדה המקומית ברחובות הייתה פסולה ובכך אישרה את המשך השארת המעון במקומו הנוכחי.

במסמך רחב יריעה שהועבר על ידי משרד הרווחה לוועדה הארצית לתכנון ולבניה נפרסה עמדת המשרד ביחס לזכות ולתועלת שיש במגורים של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה. פרק זה בדוח מבוסס בעיקר על העקרונות המופיעים במסמך האמור.

ייעודו של משרד הרווחה הוא "להגן, לסייע, לשקם ולהעצים כל אדם, משפחה וקהילה הנתונים בסיכון ובסכנה, משבר זמני או מתמשך, המתקשים למצות את יכולתם עקב מוגבלות, עוני והדרה, סטייה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, אפליה, ניצול או פגיעה". כנגזרת מייעוד זה המשרד מספק לקבוצות היעד הזכאיות לשירותיו, רצף של מענים בתחומי השיקום, הטיפול, ההשגחה וההגנה. בתוך אלו נכללים גם מענים בתחום הדיור שהוא דיור חלופי לדיור הביתי. העיקרון המנחה את עבודת המשרד הוא כי דיור זה הוא בית. המושג 'בית' נועד להבנות את תפיסת המציאות של כל הגורמים שיש להם קשר לדייר, החל מהדייר, משפחתו, המדריכים או המטפלים והקהילה הסובבת.

יתר על כן, המונח המקובל להגדרת מסגרות חוץ ביתיות עבור אנשים עם מוגבלויות פיזיות שכליות או חושיות הוא "בית לחיים". האגפים והשירותים האמונים על המענה החוץ ביתי עבור אנשים אלו תופסים את המענה החוץ ביתי, ככזה שצריך להיות דומה עד כמה שניתן לבית. השימוש במונח "בית לחיים" מיועד להבהיר את עומק המושג ומשך התקופה בה שוהה האדם במסגרת. לא זו בלבד, אלא שגם אנשים ששהותם במסגרת חוץ ביתית לא נועדה מלכתחילה לכל תקופת חייהם, באותו פרק זמן בו הם שוהים במסגרת היא מהווה בית בעבורם.

המדיניות המוצהרת של המשרד קובעת כי ככלל, מסגרות עבור אנשים עם צרכים מיוחדים צריכות לפעול בתוך שכונות מגורים, קרי בתוך הקהילה. ואולם, לעיתים בהתאם לשיקולים מקצועיים הבאים לענות על צרכי הדיירים ימוקמו מסגרות שלא בלב איזור מגורים. יש לציין כי כיום, המשרד פוסל במכרזים הצעות להפעלת מסגרות בסמוך לאזורי תעשייה או באזורים

הממוקמים בשולי הערים.⁸ גישה זו נובעת מתפיסתו העקרונית של המשרד וכן מפסיקה בעניין שניתנה על ידי בג"צ. לגישת המשרד, ראוי שהאינטראקציה עם הסביבה והקהילה לא תישאר רק ברמה הפורמלית אלא תתאפיין במערכת יחסים של הדדיות. יציאה לפעילות ספורטיבית, בילוי בבית הקפה או במתנ"ס אינם יכולים להיות שלמים ללא המפגש עם האנשים החיים בשכנות למסגרות ובדומה לצרכים ולזכויות של כלל האזרחים.

המשרד סבור כי הזכות של האנשים עם צרכים מיוחדים להשתלב בקהילה היא צורך שיש לו משמעות שיקומית וטיפולית. מיקום המסגרות החוץ ביתיות בתוך אזורי מגורים נועד להקל על הדיירים ועל בני משפחותיהם להתראות. ככלל, שואף המשרד לכך שהדיירים יהיו קרובים, ככל שניתן, למשפחותיהם (אלא אם הצרכים הטיפולים המיוחדים מחייבים אחרת). הדיור החוץ ביתי אינו חלופה למשפחה ולפיכך המשרד מעודד את שמירת הקשר בין הדיירים למשפחותיהם, שהינו, ככלל, דבר חשוב ביותר לדיירים מבחינה טיפולית.

עמדת המשרד נסמכת על ההנחה הרווחת בקרב הקהילה המקצועית העוסקת בתחום, הגורסת כי איכות החיים הטובה ביותר של אדם עם צרכים מיוחדים והאפשרות למצות את יכולותיו מושגות באמצעות חיים התואמים עד כמה שניתן את התנאים הסביבתיים הנורמטיביים של אנשים ללא צרכים מיוחדים. הקרבה לקהילה משפרת את התנהגותו, מחזקת את בטחונו העצמי, מטיבה עם מצבו הנפשי ומעודדת אותו לאמץ דפוסי התנהגות המקובלים בסביבה.

שאלת אופי המגורים והתועלת שלהם אינה עוד שאלה פתוחה. העיקרון המנחה הנו ברור וקובע, כי יש לשלב אנשים עם צרכים מיוחדים במסגרות חוץ ביתיות בקהילה. יחד עם זאת, יש לזכור כי לא כל אדם יכול להשתלב במסגרות חוץ ביתיות קהילתיות ולפיכך על המשרד לוודא כי גם קבוצות אלו יקבלו מענה ההולם את צרכיהן.

במהלך חודש יוני 2011 הוצגו בכנס האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי שורה של ממצאים המצביעים על התועלת שבמגורים בעלי אופי קהילתי על פני מגורים במוסדות. במסגרת הכנס פעלה ועדת מומחים בין-לאומית בנושא בחינת מקומה של ישראל בהשוואה לארצות המערב וארה"ב בהקשר לשירותי מגורים עבור אנשים עם פיגור שכלי ונכויות אחרות. ראוי לציין, מחקר מקיף שסקר 67 מאמרים מדעיים שעסקו בשאלת הדיור לאנשים עם מוגבלויות אינטלקטואליות בין השנים 1997-2007. רוב ברור של המחקרים בתחום מצביע על כך כי לדיור הקהילתי יתרונות ברורים.⁹

⁸ בעניין זה ראוי לציין כי המשרד תומך בהקמתן של מסגרות גם מחוץ לערים כל עוד קיימת הצדקה טיפולית למהלך. לשם דוגמא, המשרד מתקצב מסגרות שבהן השהות בסביבה טבעית-מדברית היא חלק מהמענה הטיפולי הכולל על אף העובדה כי אלו לא ממוקמות בלב הקהילה.

⁹ Agnes Kozma, Jim Mansell, Julie Beadle-Brown and Eric Emerson (2009) "Outcomes in Different Residential Settings for People With Intellectual Disability: A Systematic

המשרד סבור כי הזכות של האנשים עם צרכים מיוחדים להשתלב בקהילה עולה בקנה אחד עם זכותה וחובתה של הקהילה להכיל ולשלב בקרבה אנשים עם צרכים מגוונים. יתר על כן, המשרד רואה במגורים בשכנות לאנשים עם צרכים מיוחדים זכות המאפשרת לקהילה לקחת חלק פעיל בשילוב ובשיפור איכות החיים של אנשים אלה.

בסיכום פרק זה ראוי לציין כי גם על פי התרבות היהודית יש חשיבות רבה ליחס המיוחד שעל החברה להפגין כלפי האוכלוסיות החלשות שבה, כגון אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, וזאת בין היתר, מכוח מצוות גמילות חסדים.

תיאור מפורט של גישת המשפט העברי בנושא זה, מצויה בהתייחסותו של פרופ' נחום רקובר, המשנה לשעבר ליועץ המשפטי לממשלה, בחוות דעת שכתב בשנת תשנ"ז (1997) - "שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – מקורות מן המשפט העברי" הסוקר מובאה המופיעה בספרו של הרב צבי שפיץ.¹⁰ הרב שפיץ דן בסכסוך בין אדם שאימץ ילד הלוקה בשכלו לשכנים התובעים ממנו להוציא אותו מן הבית ולהכניסו למוסד, שכן הילד נוהג לצרוח ומפריע להם. אחרי שדן בהרחבה ביסודות סוגיית המטרד בתלמוד (נזקי שכנים), הוא מגיע למסקנה שהמגבלות השונות שהטילו חכמי המשנה והתלמוד על אדם בעניין השימוש ברשותו הפרטית כשהשימוש גורם מטרד לשכניו, אינן נוגעות אלא לדברים שחורגים מאורח חייו הרגיל של אדם בשלו, אבל כל מה שנחשב לאורח חיים רגיל אף שהוא גורם הפרעה, אין השכנים יכולים לעכב בעדו. **כך הוא לדוגמה, במי שילדיו בוכים בלילה; לא יעלה על הדעת לדרוש ממנו להוציא את ילדיו מן הבית או לעבור דירה...**"

2. המסגרת החוקית

שילוב אנשים עם צרכים מיוחדים בקרב הקהילה הנו ערך חשוב במדינות מערביות אחרות וגם בישראל. זכותו של אדם עם צרכים מיוחדים ליחס שוויוני ומכובד מהחברה נובעת מעצם היותו אדם הנברא בצלם אשר זכאי לכבוד אנושי ככל אדם אחר. על פי תפיסה זו הזכויות השמורות לאנשים עם צרכים מיוחדים זהות לזכויות שיש לכל אדם אחר.

בשנת 2007 חתמה מדינת ישראל על אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות (2006). האמנה קובעת חזון ומגדירה את העקרונות הבין-לאומיים לזכויות אזרחיות וחברתיות להם זכאים אנשים עם מוגבלויות.

Review". American Journal on Intellectual and Developmental Disabilities: May 2009, Vol. 114, No. 3, pp. 193-222.

¹⁰ ר' מנחת צבי, ירושלים תשמ"ז, סימן י', עמ' ע-פא. מתוך עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוגשה על ידי מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, והוכנה ע"י עו"ד אדי ווייס ומר נחום עידו בעקבות הערר שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז בעניין מעון נווה אדיר ברחובות (3.8.2010).

סעיף 19 באמנה העוסק בחיים עצמאיים ובהכללה בקהילה קובע כי המדינות שהן צד לאמנה מכירות בזכות השווה של כל האנשים עם מוגבלות לחיות בקהילה וליהנות מאפשרויות בחירה שוות לאלו של אנשים אחרים. המדינות מתחייבות לנקוט באמצעים יעילים ומתאימים כדי להקל על אנשים עם מוגבלות ליהנות הנאה מלאה מזכות זו ע"י כך שיוודאו:

א. שלאנשים עם מוגבלות תהיה הזדמנות לבחור את מקום מגוריהם ואת השותפים למגורים בדומה לאנשים אחרים. אנשים לא יחויבו לגור בסידור מגורים מסוים;

ב. שלאנשים עם מוגבלות תהיה גישה למגוון שירותי תמיכה פנים-ביתיים של מגורים ושירותים קהילתיים אחרים, כולל סיוע אישי שנדרש כדי לתמוך בחיים ובשילוב בקהילה, וכדי למנוע בידוד או הפרדה מהקהילה;

ג. ששירותים ומתקנים קהילתיים עבור האוכלוסייה כולה יהיו זמינים על בסיס שווה לאנשים עם מוגבלות ומותאמים לצרכיהם.

בחוק התכנון והבניה החדש המצוי בהליכי חקיקה שולבו היבטים עקרוניים והסדריים שמטרתם לתת מענה לצרכים הייחודיים של אנשים הנזקקים לשירותי רווחה ובכלל זה לדיר חוץ ביתי. בתוך כך למועצה הארצית לתכנון ולבניה יצטרפו נציגי המשרד וארגונים חברתיים המייצגים אינטרסים של אנשים עם מוגבלויות. נציגי משרד הרווחה ישולבו בוועדות המחוזיות ויבטיחו את שמירת האינטרסים של אוכלוסיות היעד של המשרד, בתכניות מתאר מקומיות. כמו כן הוכר הצורך ביעוד שטחי ציבור לטובת מבנים שייעודם מתן שירותי רווחה ושירותים חברתיים.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ה 1998, מהווה מעין חוק יסוד בתחום היחס של החברה במדינת ישראל לאנשים עם מוגבלויות. מטרת החוק: "... להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלויות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

הזכות להשתתפות שוויונית בכל תחומי החיים עוגנה עוד קודם לכן בחוק שמסדיר את כלל הנושא של הטיפול באנשים עם פיגור שכלי - **חוק הסעד (טיפול במפגרים) התשכ"ט-1969**. על פי סעיף 7א לעניין הזכות של האדם עם פיגור שכלי לסידור חוץ ביתי וסידור יומי קובע החוק: "תיתן ועדת האבחון עדיפות לדירורו של המפגר בקהילה".

חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס - 2000 המסדיר את הטיפול באנשים עם מוגבלות שנובעת ממחלת נפש מתייחס לנושא השילוב בתוך הקהילה קובע בסעיף 1: "מטרתו של חוק זה לשקוד על שיקומם ושילובם בקהילה של נכי הנפש כדי לאפשר להם להשיג דרגה

מרבית אפשרית של עצמאות תפקודית ואיכות חיים, תוך שמירה על כבודם ברוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו".¹¹

עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין הצורך בשילובם של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה הובהרה גם היא בהתייחסות המפורטת להלן שהופיעה בעמדה שהוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בתיק ה"פ 512/02 בבית משפט השלום, על רקע הטענה שמעון לילדים אוטיסטים מהווה מטרד לשכנים שמתגוררים לידו. בעמדתו בחר ב"כ היועץ המשפטי לממשלה לצטט מדברי ההסבר להצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות: "הזכות למגורים בקהילה היא זכות על במערך זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. היא מבחן נוקב ליומרתה של החברה הישראלית להיחשב חברה דמוקרטית שזכויות האדם וכבודו הם נר לרגליה. השאלה האם אדם מתגורר בקרב החברה או מוצא ממנה למסגרות מרוחקות והמוניות אך בשל מוגבלותו, היא אבן הבוחן לעיקרון השוויון.

תפישות חברתיות בעבר הביאו להוצאתם של אנשים עם מוגבלות אל מחוץ לחברה. כיום קיים קונצנזוס חברתי רחב, הן בעולם והן בישראל, כי לתפישות האלה אין מקום בחברה נאורה הדוגלת בכבוד האדם. מאז שנות ה-60 הולכת וגוברת ההכרה המקצועית, המשפטית והמוסרית במדינות דמוקרטיות בזכותם של אנשים עם מוגבלות למגורים בקהילה בקרב החברה. אנשי מקצוע מובילים בארץ ובעולם קבעו זה מכבר כי איכות חייהם של אנשים עם מוגבלות על דרגותיה – קשה כקלה – היא הטובה ביותר כאשר הם מתגוררים במסגרות נורמטיביות בקהילה. הביטוי בשטח להכרה זו הוא בסגירתם של מוסדות ובפתיחתם הגואה במקביל של חלופות דיור בקהילה המלוות בהקניית האמצעים המאפשרים לקיים חיים במסגרתן".¹²

החשיבות שהמדינה מייחסת לשילובם של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה, גם בתחום קביעת מקום מגוריהם, אף מוצאת ביטוי בפסיקות שניתנו בערכאות השונות שנדרשו לסוגיה זו במסגרת טיפולן בסכסוכים שהתעוררו סביב הנושא הנדון. להלן תקדימים משפטיים רלוונטיים:

- בעניין זכותו הכללית של אדם עם מוגבלות להשתלב בחברה באופן שוויוני קבע הבג"ץ בתיקים כגון בוצר ואח' נ' מועצה מקומית "מכבים-רעות": "...במרכזם של ערכים אלה

¹¹ ר' ס"ח תש"ס, עמ' 231, הצ"ח 2782 (תשנ"ט) עמ' 222. מתוך עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוגשה על ידי מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, והוכנה ע"י עו"ד אדי וייס ומר נחום עידו בעקבות הערר שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז בעניין מעון נווה אדיר ברחובות (3.8.2010).

¹² ר' הצ"ח 2951 (תשס"א) עמ' 325, 333. מתוך עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוגשה על ידי מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, והוכנה ע"י עו"ד אדי וייס ומר נחום עידו בעקבות הערר שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז בעניין מעון נווה אדיר ברחובות (3.8.2010).

עומד כבודו של הנכה כאדם והשוויון בינו לבין שאר בני האדם. ברמת ההפשטה העליונה ניתן לקבוע כי תכלית החקיקה היא לאפשר את שילובו של הנכה בחברה. מטרתה לאפשר לנכה להשתתף באופן מלא בחיי החברה בכל תחומי החיים. היא נועדה להגשים את הערך המרכזי של השוויון בכל הנוגע לנכה. היא נועדה להעניק לנכה שוויון של הזדמנות. היא באה לאפשר לנכה עצמאות ואי תלות. היא באה להגן על כבודו של הנכה וחירותו על ידי הבטחת שוויון והשתתפות בחברה בכל תחומי החיים. אכן, בעבר שררה ההשקפה כי הנכה הוא שונה, ועל כן יש לטפל בו תוך הפרדה מהחברה ("SEPARATE BUT EQUAL"). כיום שוררת ההשקפה כי יש לשלב את הנכה בתוך החברה, ולהבטיח לו שוויון של הזדמנויות ("INTEGRATED AND EQUAL"). אכן, הגישה המודרנית הינה כי הפרדה מעמיקה את חוסר השוויון, ומנציחה אפליה. הנכה הוא אדם שווה זכויות. אין הוא מצוי מחוץ לחברה או בשוליה. הוא חבר רגיל בחברה בה הוא חי. מטרת ההסדרים, אינה להיטיב עמו בבדידותו, אלא לשלבו – תוך שימוש לעתים בהעדפה מתקנת – במרקם הרגיל של חיי החברה. ברוח דומה נוהגות מדינות דמוקרטיות. אכן, ברוב מדינות המערב חוקקו חוקים מקיפים הדואגים למנוע אפליית נכים: בלימודים ובתעסוקה, בגישה למקומות ציבור, בתחבורה הציבורית, בשימוש באמצעי תקשורת ובתחומים נוספים בהם קיימת סכנה לאפליה על רקע של מוגבלות פיזית או שכלית (כך בארצות-הברית, באוסטרליה, בפרובינציות מסוימות של קנדה, בצרפת, בצ'כיה ובשבדיה). חקיקה זו היא פרי מאבקים של שנים רבות ופרי הכרה שבעייתם של הנכים אינה בעיית רווחה נקודתית המטפלת בנכה עצמו, אלא בעיה חברתית הדורשת שינוי היחס לנכה מן היסוד, כאשר המדינה מטילה את כובד משקלה המשפטי והכלכלי בעניין...¹³ (שם בעמ' 26).

• אברץ נגד פקיד הבחירות לעיריית ירושלים¹⁴: "בימים משכבר התייחסה החברה לנכה כאל-אדם יוצא-דופן שהחברה אינה חבה לו דבר. אל מכת-שמיים שניחתה על הנכה צירפה עצמה מכת-אדם אף היא. בחברה של ימינו סוברים אנו אחרת, ועושים אנו לקביעתם של הסדרים שיקלו על הנכה, שיעזרו לו – ככל הניתן – לשכוח ולו-לרגע כי נכה הוא, שייטעו בו הרגשה כי שווה הוא לזולתו. נכה – רגליים הרתוק לכיסא-גלגלים, לא נוכל – ככל שנתאמץ – להעמידו על רגליו, ואולם, אין כל טעם טוב שבעולם כי נפגע בזכותו להצביע, בזכותו לשמוע קונצרט, בזכותו להיכנס לבית-קולנוע, בזכותו ללמוד

¹³ ר' בג"ץ 7081/93, פד"י נ 19(1), ע' 24. מתוך עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוגשה על ידי מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, והוכנה ע"י עו"ד אדי ווייס ומר נחום עידו בעקבות הערר שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז בעניין מעון נווה אדיר ברחובות (3.8.2010).

¹⁴ ר' בג"ץ 6790/98, פד"י נב(5), ע"מ 323, 333. מתוך עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוגשה על ידי מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, והוכנה ע"י עו"ד אדי ווייס ומר נחום עידו בעקבות הערר שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז בעניין מעון נווה אדיר ברחובות (3.8.2010).

בבית-ספר ובאוניברסיטה, בזכותו להיות כאחד האדם כל עוד אין הוא נצרך לעמוד על רגליו".

• בעניין התנגדויות שכנים לפתיחת מסגרות חוץ ביתיות ראה למשל את דברי השופטת אירית מני-גור מבית משפט השלום בהרצליה, בהחלטה בתיק א' 902/03: "... לבסוף, גם אם נרצה ליישם את הכלל התכליתי על פי עקרונות חוק יסוד כבוד אדם וחירותו, ולאור זכויות היסוד לחיים לכבוד ולשוויון על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, יש לאמץ את הפרשנות התכליתית המאפשרת לאכלס מעבר לשישה חוסים במושכר זה. כשאנו בודקים את תכלית החקיקה לאורם של חוקי היסוד תוך התייחסות לזכויות הפרט, יש לבדוק את ערכיה של מדינת ישראל וערכיה של הקהילה כפי שהיא משתקפת אצל "הציבור הנאור" ... בנושא זה מצאתי עניין רב בעמדתו של המשפט העברי, בהתייחסו לחריג והחלש בחברה. על ערך זה של עזרה לזולת במסורת היהודית אין צורך להכביר מילים, זהו כלל גדול כפי שאמר רבי עקיבא "ואהבת לרעך כמוך – זה כלל גדול בתורה" (ספרא קדושים פרשה ב'). מצווה זו של עזרה לזולת ידועה גם כמצוות גמילות חסדים, שהינה עיקר עניינה ומסגרתה של התורה כולה, ככתוב: "על שלושה דברים העולם עומד, על התורה, ועל העבודה, ועל גמילות חסדים", (משנה אבות, א', ב'). ... דוגמא לשילובם של החלשים בתוך הקהילה, הלקוחה מתוך המשפט העברי, ניתן ללמוד משלמה המלך שבנה את בית המקדש שני שערים, אחד לחתנים ואחד לאבלים ולמנוחים, על מנת שיצאו כל ישראל ידי חובתם בגמילות חסדים. מכאן, שהיחס הראוי לנדכאים איננו להרחיק אותם מהחברה, אלא נהפוך הוא, לשלבם בתוכה מתוך רגש ואחריות כלפיהם, דאגה לסבלם ומתן הזדמנות לעזור להם. לפיכך, בחר שלמה המלך לעשות להם מקום של כבוד ולעשות להם שני שערים בבית המקדש. (מתוך מאמרו של ד"ר מיכאל ויגודה מיום 9.9.02, המח' למשפט עברי משרד המשפטים) ... המדיניות הראויה והרצויה בכל קהילה מתוקנת, כפי שאף הזכרתי בהחלטתי בבש"א 542/03, היא כי תינתן הזדמנות שווה לכל אדם בחברה לרבות לחבריה החלשים, וכפי שצוטט מאת ז'אן ואניאר: "איכות הקהילה נמדדת באיכות הדאגה לחבריה החלשים, כי כולנו ילדי האל ובעינינו נוצרנו שווים" ... כל פרשנות בחוק שתצמצם את מספר החוסים במבנה שאיננו מוגדר כ"בנין מגורים", תחטא למטרתו ותכליתו של סעיף 63 א' שהוסף לחוק. שהרי כל המטרה כאמור בדברי ההסבר, הייתה לאפשר לאוכלוסיות חלשות אלו להשתלב בחיי הקהילה ולתפקד תפקוד רגיל, מבלי שיסבלו הרגשות של חרם ונידוי..."

• השופט א. גנון מבית משפט השלום בחיפה, בתיק בש"א 17869/00, ת"א 21735/00 (עמ' 20, 21)¹⁵: "זכותם של המשיבים לקיים את המעון לשם שיקומם ושיכונם של החוסים בתוך הקהילה – זכות זו אף היא ראויה להגנה, שיכונם של החוסים באזור מגורים דווקא, ובבניין שלפי תכנית בניין ערים מיועד למגורים – עמד גם לעיני המחוקק שעה שחוקק סעיף 63א' לחוק התכנון והבניה. הוראה זו חוקקה בשנת 1995 על רקע הצורך ההולך וגובר במציאת פתרון להוסטלים אשר נועדו לשמש מעון לאוכלוסיות נזקקות. בתי טיפול ומגורים אלה משלבים את החוסים בחיי הקהילה ושיקומם מותנה בין היתר בכך שגם יגורו בקהילה בה הם חיים. כבר בהצעת החוק נאמר כי: "הצעה זו תסייע לאוכלוסיות חלשות אלו להשתלב בחיי הקהילה ולתפקד תפקוד רגיל עד כמה שהם יכולים ותוסר מהם הרגשת החרם והנידוי החברתי "... שיקומם בלב שכונות מגורים אינו בגדר מטרה זרה למחוקק. לשילובם למגורים בהוסטלים בלב אזורי מגורים נועדה מטרה אנושית וחברתית ועל כלל החברה לעשות מאמצים ולקבלתם בהבנה. אין פירושו של דבר שקיומו ותפעולו של הוסטל כאמור, מהווה היתר לקיומו של מטרד או של הפרעה לחייהם ותנאי מגוריהם הסבירים של השכנים. חייבת, להתקיים הרמוניה בין שתי האוכלוסיות וככל שזו תקוים ממילא גם תפחת ההפרעה".

לסיכום חלק זה המבהיר את תוקפה של הזכות לשילוב בקהילה ראוי להביא דברים מתוך החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 23.5.2011 שבמסגרתה דחתה המועצה את עתירת הוועדה המקומית כנגד התכנית שהוגשה על ידי מעון נווה אדיר: "אין כל ספק שהמחוקק – עת ביקש למצוא את האוכלוסיות המוחלשות בקרבה של האוכלוסייה – נתן דעתו גם לאי הנוחות שעלולה להיגרם לתושבים אך הכריע לטובת השילוב... נדגיש כי בהקשר זה כי לבעלי המקרקעין הסמוכים יש זכות להתנגד לתכנית על פי דין והתנגדותם צריכה להיבחן כמובן. שאלה היא, האם ההפרעות הן כאלה שבשלן ראוי לדחות את התכנית, או שמא, עצמתן של הטענות היא כזו שאינה מצדיקה את דחיית התכנית ונראה כי ביסודן אכן טענה של NIMBY".¹⁶

¹⁵ מתוך עמדת משרד הרווחה והשירותים החברתיים שהוגשה על ידי מנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, בעקבות הערר שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ברחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז בעניין מעון נווה אדיר ברחובות (3.8.2010).

¹⁶ המועצה הארצית לתכנון ולבניה, החלטה בתכנית מס' רח/1000/א/25 – מוסד "נווה אדיר" רחובות (ערר 22/10), סעיף 82.

חלק שלישי – שילוב בקהילה – תפיסה ומציאות

חלק זה סוקר את הסוגיות וההיבטים הנוגעים למפגש שבין המסגרות החוץ ביתיות המצויות באחריות המשרד לבין הקהילה. הוועדה התבקשה לבחון את אמות המידה הקיימות ולהציע אמות מידה. אולם, הנושא שעמו התמודדה הוא חלק ממכלול שלם של היבטים הנוגעים לאופן שבו אנשים עם צרכים מיוחדים, החיים במסגרות חוץ ביתיות, יכולים להשתלב בקהילה. לנוכח זאת נבחנו השאלות המקצועיות והמנהליות, לאור תפיסת השילוב בקהילה, המנחה את פעילות שירותי המשרד בכל הנוגע להשמה חוץ ביתית ולפריסת מסגרות בקהילה. בחלק הקודם הושם הדגש על הזכות לשילוב בקהילה, בחלק זה יסקרו מגמות ומשמעויות המתרחשות במציאות של החיבור בין הקהילה לבין המסגרות עבור אנשים עם צרכים מיוחדים.

1. הגדרת הסוגיה: צפיפות מסגרות בתא שטח נתון

הסוגיה שעומדת במרכז הדוח היא סוגיה מרחבית-חברתית. פריסה לא סבירה של מסגרות חוץ ביתיות מהווה בעיה מבחינת המשרד, מבחינת הקהילה ומבחינת האנשים עם הצרכים המיוחדים המתגוררים במסגרות. מרחב ציבורי שבו שכונה משנה את פניה והופכת לשכונה של מסגרות, הוא מרחב שעלול לפגוע באפשרות של קידום השילוב.

למשלה יש השפעה מכרעת על תהליך הפריסה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה. משרדי הממשלה העוסקים בהשמה חוץ ביתית ובפריסת מסגרות, הם הגורמים המשפיעים על מפת הפריסה הכוללת של המסגרות, גם אם כיום מתקבלות ההחלטות, באופן לא מתואם.¹⁷

צפיפות של מסגרות חוץ ביתיות עלולה להפר את האיזון בין צרכי האוכלוסיות המטופלות לבין צרכי הסביבה ועלולה כאמור לפגוע באפשרות קידום השילוב. לכן חובה על המשרד להתמודד עם הסוגיה, מתוקף היותו הנושא באחריות לשלומם, לביטחונם, לשיקומם ולשילובם של אנשים עם צרכים מיוחדים ובהתאם לעקרונות הקבועים בחקיקה הרלוונטית כגון חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.¹⁸

2. תופעת ה- (Not In My Back Yard) NIMBY

כאמור, ועדת הבדיקה הוקמה על רקע הבעיות שהתעוררו עקב חיכוכים שנוצרו בשל פריסה בלתי סבירה של מסגרות חוץ ביתיות. טענות התושבים שהתנגדו להקמת מסגרות חוץ ביתיות, כללו תלונות ביחס לשינוי אופייה של השכונה בשל ריבוי המסגרות והאנשים החוסים

¹⁷ בעניין זה ר' חלק רביעי בדוח: תהליך מיקום מסגרות בקהילה.
¹⁸ בעניין זה ר' חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות – תשנ"ח (1998).

בהן, חשש מירידת מחירי הדירות באזורים שבהם מספר מסגרות, וכן קבילה על היעדר תהליך של תיאום וגיזור מול התושבים בטרם מיקום המסגרות. יש לציין שחלק מהטענות בטאו פחדים שיש לחלקים לא מעטים בציבור מנוכחות של אנשים עם צרכים מיוחדים בסביבתם.¹⁹ חלק מהטענות נגעו לסוגיות ענייניות שעל המשרד לתת עליהן את הדעת ואולם רובן חשף עמדות שליליות ודעות קדומות עטופות בנימוקים שונים, שהן חלק ממה שמקובל לכנות כתופעת ה-NIMBY.

מבחינת משרד הרווחה לתופעת ה-NIMBY וההתנגדות הגוברת להימצאותן של אוכלוסיות רווחה במרחב, יש מענה אחד ויחיד והוא **התנגדות בכל מיזור פעולה: משפטי, ציבורי ותקשורתי**. מרבית הטענות המושמעות כחלק מהתארגנויות שכנים כנגד נוכחות של אנשים עם צרכים מיוחדים- נובעות מפחדים, דעות קדומות, חוסר הכרות וחוסר הבנה, או גורמים כלכליים שבאים לידי ביטוי בחשש מירידת ערך הדירות. בעניין החשש מירידת ערך הדירות, יש לציין כי קיימים מחקרים שהתפרסמו בשנים האחרונות השוללים את התוקף של חשש זה ומצביעים על מגמה הפוכה של עליית מחירים בחלק מאזורי הדיור לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים.²⁰

בשנים האחרונות נדרש המשרד להתמודד עם ביטויים של התופעה בשורה של מקומות. מאבק בולט התרחש בתחום הדיור החוץ ביתי לאנשים עם פיגור שכלי, כאשר תושבים וראש עירייה דרשו לפנות מעון לאנשים עם פיגור שכלי הממוקם בשכונת מגורים. המשרד נקט עמדה נחרצת והתייצב לצד החברה המפעילה את המעון ולצדם של ארגוני סנגור והורי החוסים במקום. שר הרווחה והשירותים החברתיים לשעבר, ח"כ יצחק הרצוג ומנכ"ל המשרד מר נחום איצקוביץ, הובילו את המאבק הציבורי והתקשורתי והציגו את עמדת המשרד מעל במות ציבוריות שונות.

לעמדת ראשי הרשויות השפעה מכרעת על הלך הרוח של התושבים. לעיתים מופנות אל המשרד טענות בדבר פתיחתה של מסגרת חוץ ביתית כשההצדקה לטענות הנה העובדה כי במסגרת קיים רוב של דיירים מערים וישובים אחרים. ראייה זו של ראשי הרשויות הנה פועל יוצא של חובתם הציבורית לדאוג לצרכיהם של תושבי הרשות. לגישת המשרד, טענה זו הנה פסולה וחסרת כל בסיס חוקי. המשרד מחויב במתן פתרונות לכל התושבים ללא קשר למקום מגוריהם. מסגרת חוץ ביתיות משרתות צרכים של אנשים מערים וישובים סמוכים. לרוב, השמעת טענה זו מתעלמת ממספר האנשים מאותה הרשות שמתגוררים במסגרות הממוקמות בערים וישובים אחרים.

¹⁹ ר' לדוגמא: "סוטים מגעילים, מלוכלכים ומסריחים ברחובות ההולנדית", אורלי וילנאי, **הארץ**, 24.1.2011; "לא בחצר שלנו", מרב סריג, **הארץ**, 4.2011.

²⁰ The Impact of Supportive Housing on Surrounding Neighborhoods: Evidence from New York City", **Furman center**; New York University, 2008.

המשרד מחזיק בעמדה ברורה המתנגדת לתופעת ה-NIMBY. ההתמודדות עם התופעה עדיין לא מוצתה. ועדת בדיקה זו, לא נדרשה לנושא על אף היותו ברקע עבודתה במשך כל דיוניה. הפתרון העיקרי להתמודדות עם התופעה מצוי ברמה הציבורית-הערכית-חינוכית.

הנחת העבודה של נציגי הממשלה, שהשתתפו בדיונים, היא ש-NIMBY היא חלק מהמציאות החברתית, אותה יש להוקיע ולשרש. עמדת הממשלה גורסת, **שזכותם של אנשים עם צרכים מיוחדים היא לגור בכל מקום בקהילה**. התנגדות תושבים שמקורה בתופעת NIMBY אינה מכתובה את מדיניות הממשלה ואינה חלק ממכלול השיקולים בפתיחה או סגירה של מסגרת.

הנחת העבודה היא שכניעה להתנגדות תושבים עלולה לפעול ככדור שלג, שלא ניתן יהיה לעצרו וכי במציאות שבה יש התנגדות לפתיחת מסגרת – אין זה משנה היכן תמוקם המסגרת מאחר וההתנגדות תופיע כך או אחרת.

בעניין זה יש לציין את הדברים שנכתבו בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בבואה לדחות את ההתנגדות של הוועדה המקומית ברחובות למיקומו של מעון נווה אדיר: "אין ספק שכיום שילובם של חוסי המעון בקהילה מוגבל. נראה כי המאבקים על עתידו של המעון פגעו ביכולת השילוב, הרחיקו את תושבי המעון מהקהילה (לפחות זו הקרובה להם) ואת הקהילה מתושבי המעון והגבירו את החשדנות. **יש לקוות כי החלטה זו שלנו תשים סוף למאבקים, והתושבים, מתוך הכרה בכך שקיומו של המעון במקומו הנוכחי הוא עובדה מוגמרת, ישכילו לחזק את השילוב ולבנות מערכת יחסים אחרת, טובה יותר. שילוב כזה יועיל הן לתושבים והן למעון וכאמור לעיל, ייצור חברה טובה יותר ובריאה יותר**".²¹

הוועדה סבורה שעל הממשלה להמשיך בעמדתה הנחרצת כלפי תופעת ה-NIMBY ואף לפעול לגיבוש מענה רחב ואפקטיבי יותר על מנת לשרש תופעה זו.²²

3. שילוב בקהילה – יעד מרכזי

מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ברורה ומדגישה את הצורך בשילובם בקהילה של אנשים עם צרכים מיוחדים.²³ תהליך המעבר ההדרגתי מהגישה המוסדית לגישה הקהילתית הוביל לכך שיותר אנשים עם צרכים מיוחדים, חיים בתוך שכונות מגורים בדירות והוסטלים ומנהלים אורח חיים שיש בו מפגש מתמיד עם הקהילה.

²¹ המועצה הארצית לתכנון ולבניה, החלטה בתכנית מס' רח/1000/א/25 – מוסד "נווה אדיר" רחובות (ערר 22/10), ס' 77.

²² בעניין זה ראה המלצות דוח זה בחלק החמישי.
²³ לצורך דוח זה המושג "אנשים בעלי צרכים מיוחדים" מתייחס לכלל אוכלוסיות היעד של המשרד בין שמדובר באנשים עם מוגבלויות שכליות או פיזיות ובין אם מדובר על ילדים או בגירים הנזקקים לתקופות שיקום מחוץ לבית כחלק מתהליך תיקון חברתי.

על אף העובדה שהשילוב בקהילה הוא יעד רצוי, הרי שלעיתים בהתחשב בצרכי אוכלוסיית היעד ובמאפייניה הוקמו מסגרות ייעודיות שאינן ממוקמות בלב אזורי מגורים.²⁴

צפיפות המסגרות החוץ ביתיות בתא שטח נתון היא סוגיה שניתן להתמודד עמה. יחד עם זאת, יש מקום להצביע על מרכיבים נוספים שעשויים להשפיע על התפתחות הבעיה והעצמתה והם נוגעים לשינויים שהתחוללו ומתחוללים בחברה הישראלית:

- **מגמות כלכליות-חברתיות** – תהליכי צמיחה מואצים ותוך כך הרחבת הפערים בין שכבות האוכלוסייה, העלייה במחירי הנדל"ן בחלקים שונים של הארץ.
- **מגמות חברתיות – קהילתיות** – בידול גובר בין קבוצות תרבותיות ודתיות, מתחים לאומיים המדגישים את המפריד והמבדל בין אנשים כגון שכונות של עולים במעמד כלכלי חברתי נמוך, כל אלו תהליכים שאינם תורמים לקבלת השונה ולהכלתו במרחב הציבורי.
- **איכות חיים נתפסת** – שינויים ערכיים תוך הדגשת צרכי הפרט על פני צרכי הכלל והחברה.

4. החשש: חיכוך ובידול במקום שילוב בקהילה

העמדה העקרונית של ממשלת ישראל היא כי לאדם עם צרכים מיוחדים זכות להשתלב בקהילה בדומה לשאר האזרחים. עקרון זה מעוגן בחקיקה ובמסגרת החלטות שיפוטיות ואמנות בין-לאומיות דוגמת "האמנה הבין-לאומית לזכויות אנשים עם מוגבלויות" הנמצאת בהליך אשרור.²⁵

מדיניות משרד הרווחה **ביחס לתועלת** של תהליכי השיקום, קובעת כי תהליך שיקום תוך הבטחת איכות חיים לנזקקים לשירותי המשרד, צריך להינתן באופן אפקטיבי במסגרת הקהילה. תכניות העבודה של ארבעת האגפים המקצועיים של המשרד, כוללות יעדים שתכליתם פיתוח תשתיות קהילתיות, פיתוח דיור קהילתי, הגברת הנגישות לשירותי

²⁴ קיימות קבוצות שעבורן הריחוק ממרכזי אוכלוסייה למשך תקופה הוא בעל משמעות טיפולית, בעניין זה ראה (Gleeson Brendan, Chris Hay and Robin Law, *The geography of mental health in*) (Dunedin, New Zealand, Health & Place, Vol. 4, No.1, 1998, pp. 6-7). יש לציין כי בשנים האחרונות נפתחו שורה של מסגרות שמרוחקות ממרכזי אוכלוסייה. לדוגמא: 'שנטי במדבר' (ילדים בסיכון), 'עלי נגב' (ילדים ואנשים עם מוגבלויות), 'רוח מדבר' (קהילה טיפולית לטיפול בהתמכרויות).

²⁵ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח, 1998. סעיף מספר 1 לחוק מפרט: "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלו, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות...".

הקהילה. זאת מתוך הנחה כי בכוחה של הקהילה ובתוך כך המשפחה, הסביבה, השכונה והמרחב הציבורי לספק את הערך השיקומי הרב ביותר ולהעצים את האדם.²⁶

המדינה, נדרשת לספק לאדם עם צרכים מיוחדים מענה, במקרים בהם האדם אינו מסוגל להתנהל לבדו, המשפחה אינה יכולה להכילו, או לחילופין החוק נטל ממנו את חופש הבחירה. עובדה זו מחזקת את התלות שלו במדינה כגורם מתווך בינו לבין הקהילה. בבוא הממשלה לקדם שילוב של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה היא מבקשת לחולל מהלך שעלול להיתפס כמלאכותי.

הדרך לקדם שילוב אפקטיבי בקהילה אינה פשוטה וליחסי הגומלין שבין האדם, המסגרת שבה הוא מתגורר והסביבה יש השפעה רבה על הצלחת תהליך השילוב. עמדות מקצועיות המתייחסות לצרכי האוכלוסיות הנזקקות לשירותי המשרד, יצרו רצף של פתרונות דיור בתוך שכונות ובקרב הקהילה.

עמדות או רגשות שליליים כנגד אנשים הנזקקים לשירותי רווחה עשויים להיות קיימים גם בשכונה או קהילה שיש בה מסגרת אחת, או אפילו אין בה כלל מסגרת.²⁷ ואולם במקום בו נשחקת יכולת ההכלה - משימת השילוב, שהיא משימה משותפת לכלל הצדדים, הופכת לבעייתית יותר מאחר והקהילה עלולה לאבד את אופייה ומהותה ולא להוות עוד קהילה "נורמטיבית" היכולה להכיל אנשים עם צרכים מיוחדים ולסייע להם במיצוי הפוטנציאל הגלום בהם.

5. מסגרות חוץ ביתיות בפיקוח המשרד – נתונים כמותיים

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מספק מענה לקשת רחבה של צרכים של אנשים הנזקקים לשירותי רווחה. במסגרת ארבעת אגפי המשרד פועלים שורה של שירותים ייעודיים המספקים מענים לקבוצות מגוונות של אוכלוסיות הנזקקות למסגרות של דיור חוץ ביתי.

להלן טבלא (מס' 1) הכוללת את מספר המסגרות החוץ ביתיות שבהן חיים אנשים עם צרכים מיוחדים. הנתונים נאספו על ידי שירותי המשרד העוסקים בהשמה חוץ ביתית.

²⁶ לדבריו של פרופ' אריק רימרמן המופיעים בנייר עמדה של ארגון בזכות במעבר מהמוסדות לקהילה טמון פוטנציאל לשיפור איכות החיים של הדיירים, במצב בריאותם, בבעיות ההתנהגות, ביכולתם לקבל החלטות ובמידת ההשתתפות בפעילויות חברתיות שונות וביחסיהם עם חברים ובני משפחה (ארץ האפשרויות המוגבלות, זכותם של אנשים עם מוגבלות שכלית לחיות בקהילה, עמותת בזכות, המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, נעמה לרנר, ירושלים, 2008)

²⁷ בעניין זה יש לציין כי הניסיון בשטח מלמד, כי פעמים רבות ההתנגדות לקיומן של מסגרות בלב קהילה, מאפיינת דווקא שכונות חזקות שבהן קיימות רמות גבוהות של מודעות, יכולות כלכליות ויכולות ארגוניות. בשכונות הנמצאות בפריפריה החברתית, המסגרות מהוות מקור לתעסוקה, משפרות את החזות החיצונית של הרחוב ומספקות תחושת ביטחון.

נכון למארכ 2011 שהו במסגרות חוץ ביתיות של משרד הרווחה קרוב ל- 29,000 אנשים, רובם בשירותים לאנשים עם מוגבלות או בשירות לזקן. מסגרות אלה משמשות כבתים לחיים עבור אותם אנשים. בשירותים של אגף התקון (חסות הנוער, התמכרויות) והאגף לשירותים אישיים וחברתיים (ילד ונוער ופרט ומשפחה) אנשים וילדים שוהים במסגרות המהוות עבורן בית לתקופות קצובות.

יש לציין כי 72% מהמסגרות המופעלות מטעם המשרד מונות עד 24 חוסים (795 מתוך 1,107 מסגרות). 13% מכלל המסגרות נחשבות לגדולות מאד ומונות מעל 61 חוסים ובהן מתגוררים כ- 50% מסך כלל החוסים במסגרות חוץ ביתיות.

טבלא מספר 2 מציגה את השירותים הנותנים מענה לאנשים עם מוגבלויות. כפי שניתן לראות קיימת שונות בין השירותים השונים. חלק מהשונות מוסברת בשל הצרכים הייחודיים של כל אחת מקבוצות היעד ומידת ההטמעה של הגישה הקהילתית.

משרד הבריאות – שירותי בריאות הנפש מטפלים בכ- 9,000 אנשים, מהם 3,500 אנשים עם מוגבלות נפשית חיים בהוסטלים. 120 הוסטלים מכילים 20-30 אנשים, 20 הוסטלים מכילים בין 10-12 אנשים.

הרשות לשיקום האסיר – מפעילה 9 הוסטלים שבהם חיים כ- 15 אסירים בשיקום, סה"כ 145 אנשים.

מסגרות חוץ ביתיות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים – מארס 2011

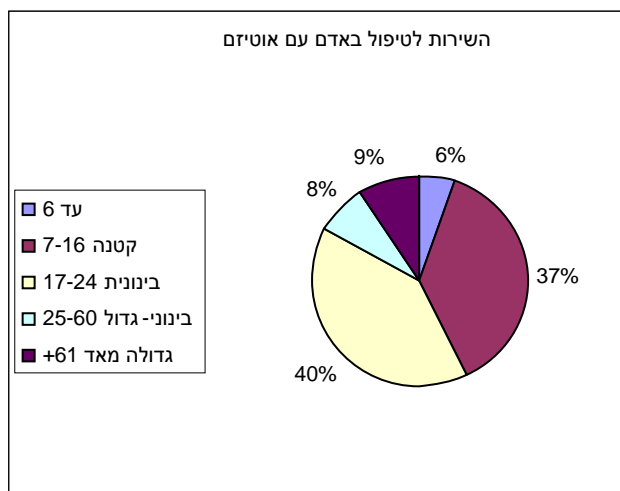
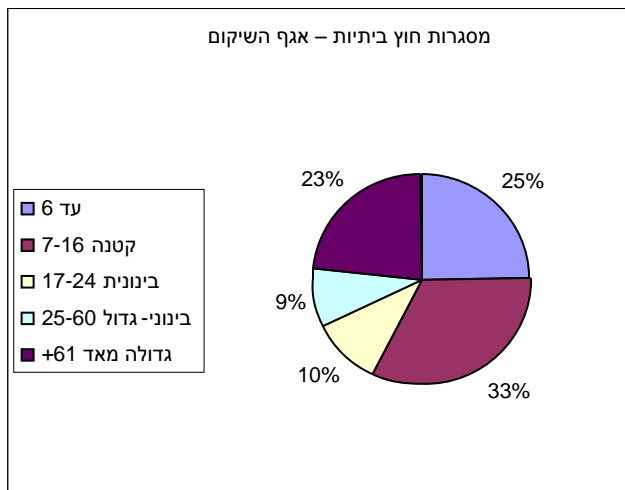
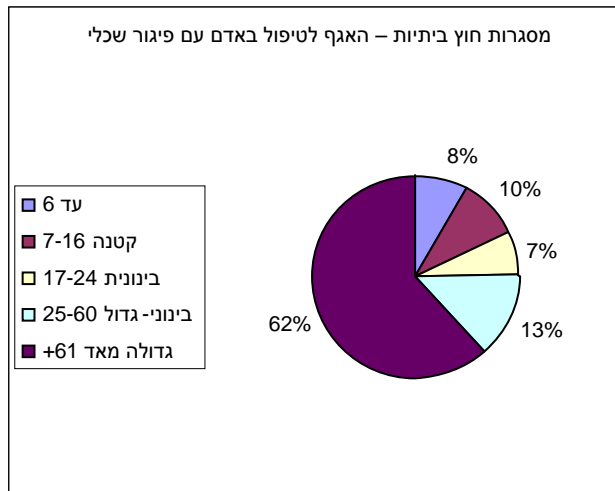
טבלא מס' 1 – נתונים כלל שירותי המשרד

יחם אנשים למסגרות	סה"כ אנשים	סה"כ מסגרות	מסגרת גדולה מאד מעל 61		מסגרת בינונית- גדולה 25-60		מסגרת בינונית 24- 17		מסגרת קטנה 7- 16		מסגרת קטנה 0-6 מאד		שירותים המפעילים מסגרות חוץ ביתיות
			אנשים	מסגרות	אנשים	מסגרות	אנשים	מסגרות	אנשים	מסגרות	אנשים	מסגרות	
26	9,493	367	5,862	44	1,257	31	658	33	934	90	782	169	פיגור
8	2,307	280	537	6	207	6	242	11	748	75	573	182	שיקום
13	774	59	72	1	60	2	311	12	287	33	44	11	אוטיסטים
48	5,643	118	3166	33	1,931	40	124	7	422	38	0	0	ילד ונוער
23	528	23	0	0	0	0	468	13	0	0	60	10	טפסל חורחח נשים מוכות וילדיהן גברים אלימים ²⁸ דרי רחוב
8	42	5	0	0	0	0	0	0	36	3	6	2	
52	156	3	150	1	0	0	0	0	0	0	6	2	
42	7,007	165	3950	56	2620	75	240	16	197	18	0	0	שירות לזקן
24	618	26	205	2	262	6	41	2	89	12	21	4	התמכרויות
21	1,255	61	163	2	270	7	336	14	464	32	22	6	חסות הנוער
25	27,823	1107	14,105	145	6,607	167	2,420	108	3,177	301	1,514	386	סה"כ

טבלא מס' 2 – פילוח שירותים לאנשים עם מוגבלויות

אחוז	אוטיזם	אחוז	שיקום	אחוז	פיגור	גודל מסגרות עד 6
6%	44	25%	573	8%	782	קטנה 7-16
37%	287	32%	748	10%	934	בינונית 17-24
40%	311	10%	242	7%	658	בינוני-גדול 25-60
8%	60	9%	207	13%	1,257	גדולה מאד +61
9%	72	23%	537	62%	5,862	סה"כ
100%	774	100%	2,307	100%	9,493	

בשיתוף עם שירות המבחן למבוגרים באגף התקון.



חלק רביעי – תהליך מיקום מסגרות בקהילה

על פי חוק שירותי הסעד תשי"ח - 1958, ככלל, הרשות המקומית מספקת שירותי רווחה לתושביה. המשרד רואה את הצרכים בראייה כוללת, קובע את המדיניות הארצית ומעביר 75% מהמימון לרשות המקומית.

דיור חוץ ביתי הוא שירות שלא ניתן באופן ישיר על ידי הרשות המקומית. המדינה היא זו המפעילה אותו אם באופן ישיר, או על ידי ספקים ציבוריים או פרטיים באמצעות הליך מכרזי. יש לציין כי בחלק מהשירותים, וביחס לחלק מהאוכלוסיות, המחלקות לשירותים חברתיים הן אלה המצביעות על הצרכים בתחום הדיור החוץ ביתי.

סידור חוץ ביתי הוא שירות שהמשרד מתקצב והחלטה על פתיחת מסגרת חדשה נגזרת מהצרכים בשטח. המציע צריך לעמוד בכל תנאי המכרז כולל אספקת מבנה העומד בדרישות המכרז. ככלל, שואפים השירותים למקם מסגרות בהתאם לפיזור הארצי של אוכלוסיית היעד. המשרד קובע את האזור הגיאוגרפי והמיקום המדויק תלוי במציע.

הליך ההשמה של אנשים במסגרות החוץ ביתיות מתבצע על ידי שירותי המשרד: לאחר קבלת ההחלטה באשר לצורך וזכאותו של האדם לסידור חוץ ביתי, הוא מפנה לסידור חוץ ביתי ההולם את צרכיו. המסגרות מופעלות בהפעלה ישירה של המשרד, או על ידי תאגידים ציבוריים, או באמצעות גורמים פרטיים (הפועלים מכוח התקשרות מכרזית כחוק).

מטה המשרד מעורב בהחלטה על פתיחת מסגרות, על הליך ההתקשרות ועל מתן הרישוי/האישור. אולם, עד עתה שירותי המשרד קבלו החלטה על פתיחה של מסגרת חדשה ללא תיאום בין שירותי ובין משרדי. בהיעדר תיאום בין השירותים באשר לפריסת המסגרות עשויים להיווצר אזורים שבהם קיימת פריסה בלתי סבירה של מסגרות.

1. תהליכים של השמה חוץ ביתית

הפנייה למסגרות החוץ ביתיות של קטינים ובגירים נעשית בכפוף לחוקים הרלוונטיים ועל פי נהלי האגפים והשירותים. אוכלוסיות היעד של שירותי הרווחה שונות זו מזו במאפיינים ובצרכים שלהן ולכן קיימות דרכים שונות לביצוע ההשמה.

המסגרת החוקית שקובעת את התהליכים אינה זהה. יש אוכלוסיות שהמענים הניתנים להן הם מתוקף חוק בעוד שלגבי אחרות לא קיימת חקיקה ייעודית מפורשת.²⁹

להלן פירוט הליכי ההשמה במסגרות חוץ ביתיות של שירותי המשרד (רמת הפרט):

²⁹ חוקים רלוונטיים לדוגמא: חוק הנוער שפיטה ענישה ודרכי טיפול תשל"א – 1971; חוק הנוער טיפול והשגחה תש"ך – 1960; התשכ"א; פקודת המבחן תשכ"ט – 1969; חוק הסעד טיפול במפגרים תשכ"ט – 1969.

א. האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי

- **השירות לטיפול חוץ ביתי** – עניינו של אדם שיש חשש לגביו כי לוקה בפיגור שכלי מובא בפני ועדת אבחון הקובעת אם יש לו פיגור שכלי, ואם כן, מה הן דרכי הטיפול בו. אם במסגרת קביעת דרכי הטיפול, קבעה הוועדה כי האדם זקוק לסידור חוץ ביתי, יועבר עניינו לוועדת השמה שתקבע את הסידור החוץ ביתי הספציפי המתאים לצרכיו.

ב. אגף השיקום

- **השירות לטיפול חוץ ביתי** – מחלקה לשירותים חברתיים מפנה חומר בעניינו של אדם הסובל מלקות פיזית, קוגניטיבית או חושית, שמוגבלותו מתאימה לאוכלוסיית היעד של האגף לוועדת השמה מחוזית. הוועדה קובעת את זכאותו לקבלת השירות ומפנה לסידור החוץ ביתי הספציפי המתאים לצרכיו.

ג. אגף התקון

- **רשות חסות הנוער** – החלטות שיפוטיות, הקובעות כי מתבגר צריך לקבל מענה במסגרת של חסות הנוער, נשלחות לפיקוח ארצי על ההשמה אשר מפנה למסגרת המתאימה לצורך יישום ההחלטה. פניות של פקידי סעד או קציני מבחן נעשות לפיקוח המחוזי, לצורך השמה או הפנייה לפיקוח ארצי על השמה.
- **השירות להתמכרויות** – בעקבות פניה של מטופל או מחלקה לשירותים חברתיים למסגרת של קהילות טיפוליות, עובר המועמד אבחון במסגרת, הבחון את התאמתו אליה. ההשמה בקהילה טיפולית מותנית באישור הפיקוח המחוזי.
- **השירות לטיפול באדם עם אוטיזם** – מחלקה לשירותים חברתיים מפנה את עניינו של מועמד להשמה לוועדת השמה ארצית. זו מפנה למסגרת חוץ ביתית ספציפית המתאימה לצרכיו.

ד. האגף לשירותים אישיים וחברתיים

- **השירות לילד ולנוער** – על פי החלטת ועדת תיאום טיפול במחלקה לשירותים חברתיים או החלטת בית משפט נקבע הצורך בסידור חוץ ביתי ועניינו של הקטין מופנה למסגרת חוץ ביתית ספציפית לשם יישום ההחלטה.

- **השירות לזקן** – עובדים סוציאליים בודקים את הזכאות והנזקקות של אנשים המבקשים או נזקקים לסידור חוץ ביתי. בידי הרשות המקומית רשימה של מסגרות רלוונטיות, מפקח של השירות מבצע את ההפניה של הפונה אל המסגרת.

- **השירות לפרט ולמשפחה**

- **נשים מוכות וילדיהן** – לאחר תהליך של אבחון והערכה המחלקה לשירותים חברתיים מפנה נשים וילדים למקלטים לנשים מוכות וילדיהן. ההפניה נעשית לנוכח הערכה כי קיים סיכון פיזי או נפשי.
- **דרי רחוב** – אדם פונה למחלקה לשירותים חברתיים ולאחר הערכה והשתתפות בתכנית גמילה, מופנה לסידור חוץ ביתי.

2. הליך הרישוי

פתיחת סידור חוץ ביתי היא תוצר של שני הליכים שאותם מקיים המשרד: הליך הרישוי (במידה ונדרש רישוי) והליך ההתקשרות, שהנו תוצר של הליך מכרזי.³⁰ הליך הרישוי של מסגרות חוץ ביתיות על ידי המשרד מתבצע מתוקף חוק הפיקוח על המעונות (תשכ"ה-1965), או מתוקף חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים (תשנ"ג – 1993).

החקיקה בתחום הפיקוח על המעונות מסדירה את נושא הרישוי והפיקוח על המעונות הנמצאים תחת אחריות המשרד. שר הרווחה והשירותים החברתיים ממונה על יישום חוק הפיקוח על המעונות. על חוק הפיקוח על מוסדות למשתמשים בסמים התשנ"ג – 1993 ממונים במשותף שר הרווחה ושר הבריאות. תנאי הרישוי נקבעים בתקנות על פי החקיקה, או בהיעדר תקנות על פי הנהלים של השירות הרלוונטי.

מסגרות שאינן מחויבות ברישוי, מקבלות מהמשרד אישור הפעלה, לאחר שעמדו בתנאי המכרז, בנהלים ובדרישות. יש לציין את המחויבות של המשרד והגורמים הפועלים מטעמו לפעול בהתאם לחוק התכנון והבניה.

3. הליך ההתקשרות

המסגרות החוץ ביתיות שאינן מופעלות ישירות על ידי המדינה, פועלות על ידי נותני שירותים, באמצעות הליך מכרזי, שבעקבותיו נערכת התקשרות עם גוף שזכה במכרז על פי דין. החריג היחיד לעניין זה הן מסגרות חוץ ביתיות המופעלות על ידי הממשלה באופן ישיר,

³⁰ יוצאות מהכלל בעניין זה מסגרות ממשלתיות.

דוגמת מעונות ממשלתיים לטיפול באדם עם פיגור שכלי, מעונות ממשלתיים של רשות חסות הנוער ומעונות ממשלתיים של אגף השיקום.

הליך ההתקשרות עם גוף להפעלת מסגרת כפוף לחוק חובת המכרזים התשנ"ב (1992). ועדת מכרזים משרדית מפרסמת בשם השירות מכרז להפעלה של מסגרת חוץ ביתית, ובחרת בהתאם לתנאים שנקבעו במכרז את הגוף הזוכה.

במרבית המכרזים שמפרסם המשרד משך ההפעלה של המסגרות הוא ל-4-5 שנים עם אופציית הארכה ל-3 שנים. התקשרות קצרת טווח זו עלולה להוות חסם לקידום בניית והפעלת בתים ב'שטחים לבנייני ציבור' (שטחי ציבור - שטחים חומים), בהם תידרש גם בניית המבנה.³¹ לצד זאת, בחלק מהשירותים קיימים הסכמים ארוכי טווח עם מסגרות שנחשבות 'בתים לחיים'. מסגרות אלו מהוות עבור האנשים המתגוררים בהם בית למשך כל תקופת חייהם. השירות שמפרסם את המכרז קובע לרוב אזורים גיאוגרפיים שבהם הוא מתעתד להפעיל את השירות.

כל מכרז כולל תנאי סף להשתתפות במכרז וכן אמות מידה לבחירת המציע הזוכה. כיום, לא נכללות במכרזים דרישות בנושא פריסה של מסגרות חוץ ביתיות. לנוכח זאת, יכול להיווצר מצב שבו יזכה גוף במכרז על אף העובדה שהמסגרת שאותה הוא מתכוון להפעיל נמצאת בסמיכות למסגרות אחרות.

4. השפעת המשתנה הכלכלי על מיקום המסגרות

המשרד מעביר לנותן השירות תשלום כפי שנקבע בתנאי המכרז. התשלום, הידוע כדמי אחזקה נקבע על ידי ועדת תעריפים שבה חברים נציגי המשרד, נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ונציגי הרשויות המקומיות.

מכרזי המשרד להפעלת מסגרות חוץ ביתיות הנם ייחודיים בכך שהמחיר נקבע מראש על ידי ועדת התעריפים והתחרות הנה על איכות השירות המוצע. הערך הכספי עבור הפעלת השירות באזורים שונים ברחבי הארץ הנו זהה. המשרד אינו משקלל את עלויות הקרקע או השכירות כחלק מהמרכיב הכולל.

היסוד הכלכלי במכרזי המשרד משפיע על הליך קבלת ההחלטות של המציעים המבקשים לזכות במכרזים. מאחר ובמכרזי המשרד חובה על המתמודדים להציע מבנה בשכירות או הסכם רכישה, הרי שהיזם מחויב לשיקולים כלכליים שיאפשרו לו הפעלה מיטבית של המסגרת. מאחר ועלויות הנגרמות בשל יוקר השכירות או הקרקע אינן משוקללות במכרז, הרי ששאיפת הזכיין תהיה לחסוך באחד מהמרכיבים היקרים הנכללים בהצעתו – מיקום

³¹ שטחים אלו מסומנים בתכניות בניה בצבע חום. הם מיועדים להקמת מבני ציבור כגון בתי-ספר, קופות חולים, בתי כנסת, מתנ"סים וכו'. מטרתם ייעוד קרקע למוסדות ציבור.

המסגרת. לכן ראייה כלכלית של היזמים המפעילים מסגרות חוץ ביתיות, תעדיף לאתר מבנים במקומות שבהם עלות הקרקע והשכירות זולות יחסית. יש לציין כי דינמיקה זו מתרחשת גם במדינות מערביות אחרות.³² מעבר לכך, הצורך בהצעת מבנים המתאימים לאכלוס של קבוצת אנשים עם צרכים מיוחדים מגביל גם הוא את מרחב התמרון של המציע ומשפיע על דפוסי פריסת המסגרות.

תהליך זה יכול לגרום למצב בו יהיה ריבוי מסגרות בתא שטח נתון. מאחר ובעלי נכסים עשויים להשיא רווח גדול יותר מהשכרת מבנים לשם הפעלת מסגרות חוץ ביתיות וכן בשל היות התשלומים על ידי הממשלה בטוחים, קיימת מגמה בקרב בעלי בתים באותו אזור להשכיר מבנים נוספים למסגרות חוץ ביתיות. תהליך זה, לצד נטייה קיימת של מפעילי מסגרות להוזיל עלויות תפעול, באמצעות צמצום המרחק בין מסגרות - מסייע להיווצרות הצפיפות.

בעניין זה יש לציין כי בעקבות עבודת הוועדה קיים מנכ"ל המשרד דיון בנושא וביקש לפעול לבחינתו של מדרג תעריפי חדש שישקלל את השונות בעלויות השכירות באזורים שונים בארץ.

5. המצב הנוכחי – היעדר אמות מידה למיקום מסגרות בקהילה

התהליך המרכזי הקובע כיום את תמונת פריסת מסגרות הרווחה החוץ ביתיות בישראל הוא כאמור, ההליך המרכזי. ככלל, המשרד והשירותים הפועלים מטעמו, אינם פועלים על פי אמות מידה הנוגעות לשאלת המיקום במרחב, של המסגרות החוץ ביתיות. אמות המידה ששירותי המשרד קובעים במכרזים, שהם מפרסמים, הן אמות מידה מקצועיות ומנהליות אולם הן נעדרות היבטים מרחביים.³³

כיום לא קיימות אמות מידה לפריסה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה.

הגורמים בעטיים עלה הצורך לקבוע אמות מידה לפריסת מסגרות בקהילה:

א. הכרה בבעיה – ההכרה של משרדי הממשלה (רווחה, בריאות, משפטים) כי קיימת בעיה הנוגעת לפריסת המסגרות, היא תוצר של הגברת המגע בין אנשים עם צרכים מיוחדים לבין הקהילה בה הם חיים. המגע, ויחד עמו לעיתים גם החיכוך, נוצרו בשל הגורמים המפורטים להלן:

³² Gleeson Brendan, Chris Hay and Robin Law, *The geography of mental health in Dunedin, New Zealand*, Health & Place, Vol. 4, No.1, 1998, p. 8.

³³ בעניין זה יש לציין כי ההליך המרכזי הקיים כיום הינו סבוך ומסורבל לעיתים וקיים חשש כי אמות מידה טיילו מעמסה בירוקרטית נוספת.

• **משולי הקהילה אל לב הקהילה** – בניגוד לעבר, בו שלטה התפיסה הסגרגטיבית ומסגרות הוקמו בשולי הישובים או מחוץ להם לחלוטין, כיום שולטת התפיסה האינטגרטיבית לפיה מסגרות יפעלו בתוך הקהילות ובשילוב עמן. כך, מסגרות חדשות נפתחות בתוך שכונות מגורים בין אם אלה דירות בבנייני קומות ובין אם אלה בשכונות של בתים צמודי קרקע. העיקרון של שילוב בקהילה משפיע על ריבוי נקודות המגע בין הקהילה לבין בני האדם עם הצרכים המיוחדים.

• **ממסגרות גדולות למסגרות קטנות** – המעבר משולי הישובים אל מרכזם, חייב מעבר תפיסתי ממסגרות גדולות וכוללניות למסגרות קטנות הנסמכות על שירותי הקהילה (ככל הניתן). במהלך העשורים האחרונים משרד הרווחה והשירותים החברתיים וכן משרד הבריאות פתחו מסגרות חוץ ביתיות קטנות, אינטימיות ובעלות גוון משפחתי יותר. בכך באה לידי ביטוי השאיפה לדמות את החיים במסגרת החוץ ביתית לבית הנורמטיבי ולהתרחק מהמודל המוסדי. היציאה מהמסגרות הגדולות והמוסדיות שבהן ניתן לאדם המענה החינוכי, ההשכלתי, הטיפולי, הרפואי, התעסוקתי והתרבותי אל מסגרות קטנות שמחייבות קבלת שירותים ומענים בקהילה, הגבירו את הנוכחות ואת הנראות של בני אדם עם צרכים מיוחדים בקהילה.

• **גידול והתפשטות הערים** – מעבר למגמות התלויות במדיניות משרדי הממשלה חלו גם שינויים דמוגרפיים וגיאוגרפיים. שורה של מסגרות שבעבר מוקמו בשולי הערים והישובים הפכו לחלק מהקהילה, גם אם לא בכוונת מכוון. הגידול באוכלוסיית מדינת ישראל בעשורים האחרונים והתרחבות הערים גרמו לכך כי סביב המסגרות קמו שכונות והתפתחו קהילות. כך, מסגרות שחיים בהן לעיתים מעל מאה או מאתיים אנשים ושלא נועדו מראש לחבר את האנשים עם הצרכים המיוחדים אל הקהילה הפכו בפועל לחלק מהקהילה.

ב. שילוב מסגרות בקהילה, כחלק מהתפיסה המקצועית של המשרד – תמורות כגון השינוי באופיין של המסגרות, ההשלכות של גישת השילוב בקהילה והשינויים הגיאוגרפיים, יצרו שינויים ביחסי הגומלין בין המסגרות והקהילה מבלי שנלווה להם שיח משרדי כולל. שילוב בקהילה כיעד, ראוי שיהיה מלווה במהלכים אקטיביים (ובכללם קביעת אמות מידה לפריסת מסגרות), מעבר לעצם מיקום המסגרת החוץ ביתית בלב שכונה.

בעניין זה יש לציין כי בחלק מהשירותים קיימות פרקטיקות מוצלחות בנושא וכי חלק ניכר ממפעילי המסגרות נוקטים בתהליכים מוצלחים של שילוב תוך למידה מהעבר, אולם ברמה הכוללת - המושג של שילוב בקהילה אינו מקבל ביטוי לצד שאר התהליכים שהם חלק מההליך של פתיחת מסגרת כפי שתואר לעיל.

ג. היעדר תפיסת תכנון חברתית-מרחבית – שירותי משרד הרווחה פרוסים
ברחבי הארץ. על אף העובדה, שהמשרד מפעיל בהפעלה ישירה או עקיפה אלפי מסגרות, לא קיים כיום גורם במטה המשרד הבוחן ומתאם את פריסת המסגרות. לפריסת המסגרות יש קשר ישיר להליך ההתקשרות עם זכיינים. בהיעדר תפיסה תכנונית כוללת וגורם משרדי רלוונטי העוסק בסוגיות תכנוניות, לא ניתן ליישם עקרונות שעשויים לסייע בפריסה מכוונת קהילה.³⁴
בנוסף, קיימת מודעות נמוכה, אם בכלל, של מנהל התכנון, מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים וציבור המתכננים בישראל, לצרכים של אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים ולהיבטים המרחביים הנגזרים מצרכים אלו.

ד. היעדר תיאום

1. היעדר תיאום שלם ומערכתי תוך משרדי – המשרד בנוי ממכלול של
שירותים ואגפים הנותנים מענים לקבוצות מגוונות של אוכלוסיות. כיום השירותים אינם מתאמים ביניהם את מיקום המסגרות. יש לציין כי לעיתים מתבצע תיאום הנשען על הידע שבו מחזיקים המפקחים הפועלים מטעם של השירותים השונים, אולם לא מדובר בהליך משרדי סדור שתכליתו למנוע מצב של פריסה בלתי סבירה של מסגרות חוץ ביתיות.
כך נוצר מצב שברמת המיקרו, רמת השירות, קיימים שיקולים מקצועיים ראויים וכן קיים מידע בדבר המסגרות החוץ ביתיות שהשירות מפעיל בכלל אזורי הארץ. אולם בבוא השירות לקבוע את המיקום העתידי של מסגרת מסוימת, אין הוא יכול לבחון את תמונת המצב הכוללת באיזור המיועד למיקום המסגרת. השירות ומטה המשרד חסרים את תמונת המאקרו, הכוללת את פריסת כלל המסגרות החוץ ביתיות של המשרד. בהיעדר המידע הרלוונטי ובהיעדר אמות מידה, פועלים השירותים באופן עצמאי וללא תיאום. כך יכול להיווצר מצב שבו מסגרות חוץ ביתיות ימוקמו זו לצד זו מבלי שתישקל יכולת ההכלה של הקהילה.

³⁴ בעניין זה יש לציין כי בשנת 2012 קלט המשרד מתכנתת אורבנית לשם שיפור היכולות של המשרד בתחום התכנון ולשם התמודדות עם סוגיות חבריות אחרות הדורשות ראייה תכנונית.

2. היעדר תיאום בין משרדי – משרד הרווחה אינו המשרד היחיד האמון על

פתיחת מסגרות חוץ ביתיות לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים. משרד הבריאות, המשרד לקליטת העלייה, הרשות לשיקום האסיר, עוסקים אף הם בהשמה חוץ ביתית ובפריסה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה.³⁵

המצב הקיים כיום הוא שמסגרת חוץ ביתית חדשה, שבפיקוח אחד המשרדים עשויה להיפתח בסמוך למסגרת או למסגרות קיימות ולמעשה להשפיע על יכולת ההכלה של הקהילה. עוד יצוין כי כיום לא קיים תיאום עם משרדי ממשלה אחרים הממונים על תחומים הנוגעים לנשוא דוח זה בתחומי התכנון והבניה כגון משרד הפנים ומשרד המשפטים.

ה. היעדר בסיס מידע – מידע הוא תנאי הכרחי לקביעת אמות מידה שיהיו ברות

יישום והשפעה על המציאות בשטח. כיום לא עומדת לרשות מטה המשרד ולשירותים הפועלים במשרד מערכת מידע גיאוגרפית (GIS), המספקת תמונה ברמה המקומית והלאומית, אודות המסגרות הפרוסות. המידע הרלוונטי באשר למיקום המדויק של המסגרות קיים למעשה רק בשירותים עצמם ולא במערכת מידע משרדית כוללת. מצב זה אינו מאפשר לקבוע אמות מידה, שתכליתן לקבוע קריטריונים לפריסה סבירה ומאוזנת של מסגרות חוץ ביתיות ובכך לקדם את שילובם המוצלח של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה.³⁶

לסיכום ניתן לומר כי בהיעדר אמות מידה הנוגעות לפריסה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה, תהליך פריסת המסגרות הנהוג כיום מתאפיין ב"יד נעלמה" כפי שהגדירה הפילוסוף אדם סמית. אולם בניגוד לגישתו של סמית, בה כל פרט גורם לכך שמבלי דעת פעילותו מקדמת את האינטרס הציבורי הכולל, במצב הקיים בתחום מיקום המסגרות, בו כל שירות או כל גוף ממשלתי פועל בצורה עצמאית ולא מתואמת, לא מושג האינטרס הכללי, אלא קיימת דווקא החמרה של בעיה שעיקרה פגיעה ביכולת ההכלה של הקהילה ופגיעה בקידום השילוב בקהילה של אנשים עם צרכים מיוחדים.

מנכ"ל המשרד ציין בפני הוועדה כי במצב האידיאלי על המשרד היה לשאוף לכך שלא יאלץ להתערב ולהפריע לאותה יד נעלמה. אולם בשל העובדה כי המציאות בשטח איננה מניבה תוצאות מיטביות יש להתמודד עם הבעיה ולבחון את השימוש בכלים של תיאום ותכנון כדי להשפיע על המציאות ולשפרה.

³⁵ משרד הבריאות, באמצעות שירותי בריאות הנפש, אחראי כיום על השמה חוץ ביתית של כ- 9,000 אנשים עם נכות נפשית. משרד הבריאות מפעיל כ- 120 הוסטלים ברחבי הארץ בהם חיים כ- 3,500 אנשים. שאר האנשים הנזקקים לדיוור חוץ ביתי, במסגרת שירותי בריאות הנפש, חיים במערכים של דיוור מוגן במסגרת דירות קטנות המכילות עד 8 אנשים. הרשות לשיקום האסיר מפעילה 9 הוסטלים שבכל אחד מהם מתגוררים כ- 15 אסירים משוחררים (בשליש) הנמצאים בשיקום למשך תקופה קצובה וכחלק מהכנתם לחזרה לחיים עצמאיים בקהילה.

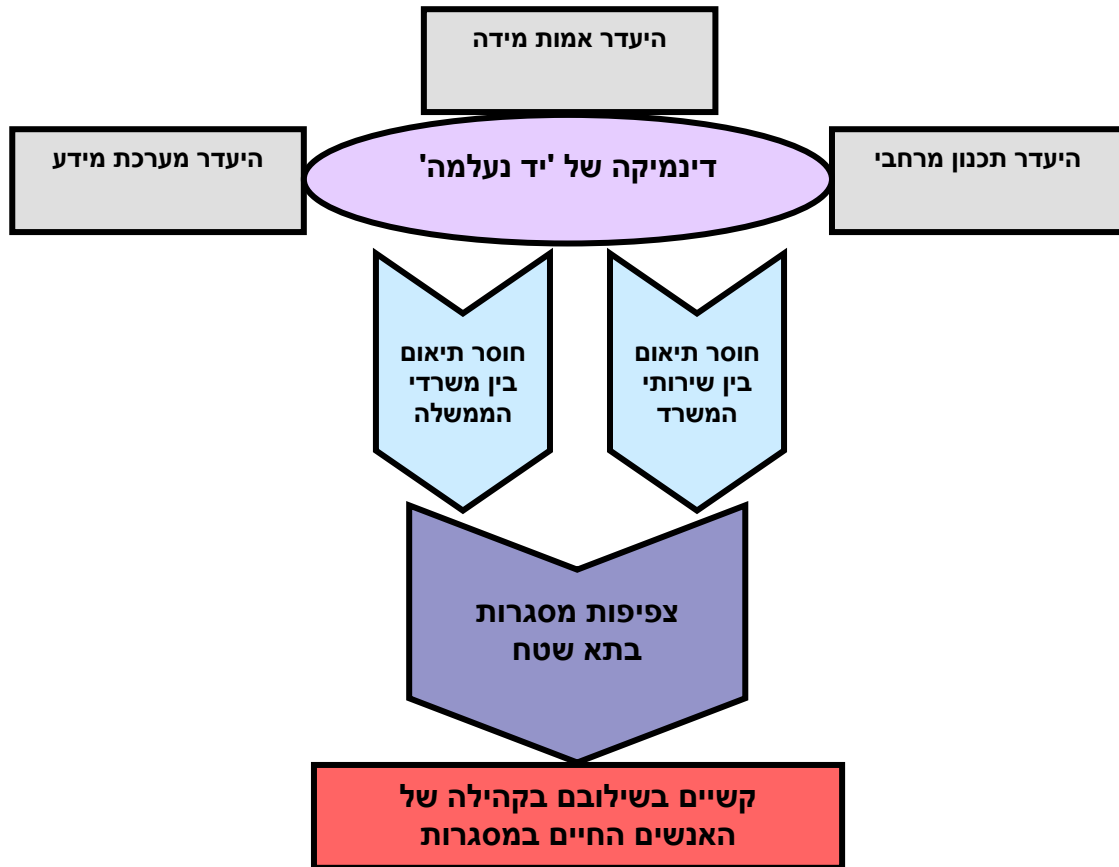
³⁶ יש לציין כי בימים אלו מוקמת מערכת GIS משרדית שתסייע ביישום ההמלצות המופיעות בדוח.

התהליך הנהוג כיום לפריסת מסגרות חוץ ביתיות בקהילה נעדר תפיסת תכנון ברמה המרחבית. בהיעדר תכנון, קיים קושי לשלב אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה. מסמך מדיניות מקיף שהוכן עבור רשויות התכנון באוסטרליה ושעסק בהליכי היציאה מהמוסדות אל מסגרות קטנות, קבע כי השמה במסגרות בליבן של קהילות מצריך היערכות הכוללת מגוון מענים הנדרשים לשילוב. **תהליך לקוי של השמה שאינו לוקח בחשבון את מכלול מאפייני הקהילה בה אמורה להיפתח המסגרת החוץ ביתית, עלול שלא ליצור שילוב וגרוע מכך לפגוע במענה הטיפולי עבור האנשים החיים במסגרות.**³⁷

Australian Housing and Urban Research Institute, *Deinstitutionalization and housing futures: positioning paper*, 2000, P. 35.

³⁷

תרשים מס' 1 – תרשים זרימה: השפעת היעדר תכנון על השילוב בקהילה



חלק חמישי – המלצות

ועדת הבדיקה נדרשה לבחון את אמות המידה הקיימות וכן להציע אמות מידה חלופיות לפריסת מסגרות בקהילה. תכליתן של אמות המידה, שאותן גיבשה הוועדה נועדו ליצור פריסה סבירה של מסגרות חוץ ביתיות ולאפשר שילובם בקהילה של אנשים עם צרכים מיוחדים החיים במסגרות החוץ ביתיות. לצד אמות המידה גיבשה הוועדה הצעה להליך משרדי שיאפשר את יישומן של אמות המידה וכן הצביעה על הכלים הרלוונטיים הנדרשים לכך.

בתהליך עבודת הוועדה, ובעיקר לאחר ההיוועצות עם גורמים חוץ משרדיים (ובתוכם ארגוני מגזר שלישי – מפעילים וסנגור, ארגונים עסקיים, נציגי רשויות מקומיות, נציגי משרדי ממשלתיים) עלה, כי לצד הכלים העומדים לרשות המשרד, קיימים כלים נוספים שיש בכוחם לשפר את תהליך השילוב.

1. העקרונות העומדים בבסיס אמות המידה לפריסת מסגרות

חוץ ביתיות בקהילה

הוועדה הציבה בפניה כמטרה קביעת אמות מידה ראויות שיעמדו במבחן הסבירות ואשר ימנעו מחד ריבוי של מסגרות בתא שטח נתון ומאידך, יסייעו בשילוב המסגרות ודייריהן בקהילה תוך איזון בין צרכי האוכלוסיות המטופלות ע"י המשרד וצרכי הסביבה. הוועדה סברה שאין די בקביעת אמות מידה שיש בהן צדק או היגיון מערכתי. קביעת אמות מידה, שלא ניתנות ליישום, או שהתהליכים הנדרשים ליישומן אינם ישימים, לא יסייעו בשינוי המצב הקיים אלא יגרמו לכך כי דוח הוועדה על המלצותיו, לא ייושמו, או שלחילופין יהפוך לחרב פיפיות בכל הקשור להקמת מסגרות חוץ ביתיות בקהילה.

במהלך דיוני הוועדה עלה החשש כי קביעת אמות מידה 'לא מידתיות' תגרום לכך כי לקשיים שעמם מתמודדים מנהלי השירותים, במסגרת ההליכים המכרזיים המורכבים, יצטרפו שורה של מגבלות בעקבות דוח הוועדה.

כן ציינו מנהלי השירותים, כי מספר המבנים הרלוונטיים שיכולים לעמוד לרשות המפעילים הולך ופוחת וכי היעדר היכולת של הסביבה להכיל מסגרות בשכנות להם הולכת ומתעצמת. קביעת אמות מידה שיש בהן כדי להאט את התהליך (שלעיתים מתעכב בשל מגבלות מנהליות), עלולה לגרום לקשיים נוספים בהקמת מסגרות בקהילה. המלצות הוועדה נקבעו גם בהתחשב בשיקולים אלו.

העקרונות המנחים שעל בסיסם גובשו אמות המידה המוצעות:

- א. זכותו של כל אדם לגור בקהילה לרבות אדם עם צרכים מיוחדים – הזכות לשילוב בקהילה אינה ניתנת לערעור ולא תישקל אמת מידה שיש בכוחה למנוע מאדם עם צרכים מיוחדים את הזכות להשתלב ולחיות במסגרת חוץ ביתית בקהילה.**
- ב. אמות המידה לא יחולו על דירות שבהן עד 6 דיירים – מתוך ראיית השוני שבין דירה לבין מסגרות חוץ ביתיות אחרות סבורה הוועדה שדירות אלו אינן שונות בהתנהלותן מכל דירה אחרת בקהילה ולכן אין מקום להחיל עליהן את אמות המידה.**
- ג. פריסה מאוזנת ושוויונית ברמה המקומית וברמה הארצית – עקרון זה בא כדי להבטיח את זכותה של כל קהילה במדינה להכיל בקרבה מסגרות לאנשים עם צרכים מיוחדים באופן שוויוני באמצעות תכנון המבטיח את היישום המאוזן של זכות זו, לתועלת ההדדית של כולם. אין להתחשב במאפיינים השונים של האוכלוסיות המטופלות על ידי המשרד כשיקול לפריסה מאוזנת – אימוץ עיקרון זה נובע מעמדה מקצועית הסבורה כי אין אפשרות מעשית להבדיל בין הקבוצות השונות המטופלות על ידי המשרד, מבלי לפגוע בשילובן של חלק מהן בקהילה.**
- ד. אמות המידה יתבססו על מספר הדיירים החיים במסגרות – ההגדרות המושגיות למסגרות החוץ ביתיות שונות בין השירותים והאגפים. לשם קביעת אמות המידה הוחלט לסווג את המסגרות על פי מספר הדיירים בכל מסגרת ולא לפי קריטריון אחר.**
- ה. אמות המידה יחולו רק על מסגרות חדשות ולא על מסגרות קיימות – הוועדה סבורה כי אין להעתיק מסגרת שנקבע מקומה ואנשים מתגוררים וחיים בה, גם אם מדובר בשכונה שבה קיים ריבוי של מסגרות וזאת בעיקר בשל הנזק שעלול להיגרם לאנשים שהמסגרת מהווה עבורם בית לחיים ומתוך התחשבות בטובתם.**
- ו. אמות המידה יכילו פריסה המכירה בייחודיות קהילתית – פריסת המסגרות חייבת להיקבע על פי שיקולים הנוגעים לאופייה הייחודי של הקהילה המקומית (כגון מאפיינים דתיים או עדתיים), באם ניתן להגדיר אותה כקהילה ייחודית, ולצרכי המטופלים. עקרון זה נועד למנוע מצב קיצוני שבו מסגרת תמוקם בקהילה המנהלת אורח חיים שונה במובהק מזה של דיירי המסגרת, שכן בכך, לא יושג שילוב של האנשים החיים במסגרת בתוך הקהילה.**

2. אמות מידה

אמות המידה לפריסה סבירה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה הן תוצר של תהליך חשיבה שקיימה הוועדה, עיון במסמכים קודמים בעקבות דיונים שהתקיימו בין היתר, במשרד המשפטים, וכן תשומות הייעוץ התכנוני-אורבני שניתן לוועדה. יש לציין כי באמות המידה הנוגעות למרחקים המוצעים בין מסגרות ולעניין יכולת ההכלה, התבססה הוועדה בין היתר על הידע והניסיון של הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה וכן של חברת אורבניקס המתמחה בתכנון אורבני, כלכלי וסביבתי.

ככלל אמות המידה מבקשות ליצור איזון בין הצרכים של האנשים החיים במסגרות חוץ ביתיות, לבין הצרכים של הקהילה ויכולת ההכלה שלה.

להלן אמות המידה:

- א. מיקום מסגרת יהיה בעדיפות, ועד כמה שניתן, בקרבה לקהילת המוצא ולאורח החיים של דייריה, למעט מקרים בהם צרכי הדיירים מחייבים אחרת.
- ב. תינתן העדפה להקמתן של מסגרות חדשות בתוך קהילות, שעד כה לא זכו להכיל בקרבן אנשים עם צרכים מיוחדים.
- ג. יש למקם מסגרות חוץ ביתיות חדשות במגוון הקהילות המאפיינות את החברה הישראלית כך שכל קהילה ובתוך כך קהילה דתית, עדתית או אידיאולוגית תכיל בתוכה מסגרות לדיור חוץ ביתי.
- ד. פריסת מסגרות תיעשה באופן בו יישמר האיזון בין מרכז לפריפריה חברתית. מסגרות ימוקמו בכל המגוון הרחב של שכונות וישובים בישראל כולל שכונות וישובים במעמד כלכלי חברתי גבוה, בינוני ונמוך.
- ה. תינתן העדפה למיקומן של מסגרות חוץ ביתיות באזורים בהם לדיירי המסגרות יש נגישות מרבית לשירותי הקהילה כגון שירותי בריאות, מרכזים חברתיים, מתנ"סים, בתי קפה, גנים ציבוריים, מרכזי תעסוקה, מבני דת ועוד.³⁸ אמת מידה זו תישקל בהתאם לצרכים הייחודיים של כל אוכלוסיית יעד (בעניין זה ראה נספח מס' 2 הכולל את הממדים מוצעים לשילוב קהילתי).

³⁸ בעניין זה יש לציין כי המלצות מחקר שבחן את הנושא ביחס לשילוב של אנשים בעלי מוגבלות נפשית נלמד כי יש לתת את הדעת על אופי המקומות בהם מסופקים השירותים. זאת בשל העובדה כי כל מיקום גיאוגרפי מספק מערכת ייחודית של יתרונות ואתגרים שבסופו של דבר צריכה לעמוד במשימה של יצירת סביבה טיפולית עבור אנשים בעלי מוגבלות (Gleeson Brendan, Chris Hay and Robin) Law, The geography of mental health in Dunedin, New Zealand, Health & Place, Vol. 4, (No.1, 1998, p. 13).

- ו. יתאפשר להקים מסגרות חוץ ביתיות שבאחריות המשרד בשטחי בניה המיועדים לצרכי ציבור במתחמי מגורים (המכונים 'שטחים חומים' בתכניות בנין ערים).³⁹
- ז. מסגרות חדשות ימוקמו בטווח מינימלי של כ- 400 מ' ב'מרחק הליכה' ממסגרת אחרת.⁴⁰
- ח. ככל שהדבר ניתן, יש לשאוף כי מסגרות חדשות לא ימוקמו באזורי מגורים בהם קיימת 'צפיפות מסגרות בתא שטח נתון'. צפיפות תוגדר כשטח ברדיוס של 500 מ' שבו פועלות יותר מארבע מסגרות חוץ ביתיות ושיש בהן יותר מ- 61 דיירים במצטבר בטווח זה. הרדיוס יימדד מהמסגרת שמיקומה הוא המרכזי ביותר ביחס לשאר המסגרות.
- ט. מסגרות חדשות ימוקמו באזורי מגורים בלבד אלא אם צרכי הדיירים יחייבו אחרת.
- י. תקודם גישה תכנונית של עירוב שימושים בתכנון שטחי בניה.
- יא. כלל המסגרות הגדולות, המיועדות ל- 61 חוסים ומעלה, ימוקמו בסמיכות לאזורי מגורים, בשטחים המוגדרים כ"שטחים חומים" המיועדים לצרכי ציבור וזאת בכפוף להמלצת האגף הרלוונטי ובהתאם לתכנית בנין עיר תקפות (להלן: תב"ע). במצבים שבהם אין תב"ע מעודכנת תתאפשר הקמה כחלק משימוש חורג.

3. יישום אמות המידה

עמדת הוועדה היא שיש לפעול להבטחה של פריסה סבירה של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה אך יחד עם זאת יש למנוע סרבול של תהליך פתיחת מסגרות חוץ ביתיות.

להלן הנוהל המוצע ליישום אמות המידה:

- א. יובהר כי היכולת ליישם את אמות המידה באופן מלא תלויה במידע העומד לרשות מנהלי השירותים בדבר קיומן של מסגרות חוץ ביתיות אחרות באחריות משרדי הרווחה והבריאות. יודגש כי ללא מערכת מידע גיאוגרפית שתכיל גם את נתוני המשרדים האחרים יכולת היישום תהיה חלקית בלבד. יחד עם זאת

³⁹ היות והתקשרויות כיום הינם לרוב עבור מציאת המבנה והפעלת המסגרת ומשך ההתקשרות הינו לטווח קצר יחסית, בין 4-8 שנים, יתכן כי יהיה קושי במימון הקמת מסגרות בשטחים ציבוריים. הפעלת שיטת "הקמה, תחזוקה והחזרה" (BOT), כמקובל במיזמי מימון אחרים במדינה, עשויה להוות פתרון לסוגיה. לכן בשלב זה מוצע לאפשר הפעלת מסגרות חוץ-ביתיות בינוניות וגדולות גם באזורי מגורים.

⁴⁰ בעניין זה ראה הגדרת המושג, ע' 11.

בתקופת הביניים טרם הקמת המערכת האמורה על מנהלי השירותים לפנות לאגפים ומשרדים אחרים כדי לבדוק אם קיימות מסגרות חוץ ביתיות באזור היעד.

ב. פתיחה של מסגרות חוץ ביתיות תיעשה לאחר שייבחנו כל אמות המידה הנוגעות לפריסה מאוזנת של מסגרות חוץ ביתיות בקהילה. בשלב הראשון אמות המידה יקבלו ביטוי בהליך המכרזי. לאחר שנה בה יבחן צוות הקבע את יישום אמות המידה ויפיק לקחים תישקל הדרך בה ישולבו אמות המידה בתהליך הרישוי\אישור הפעלה.

ג. במכרזים לפתיחת מסגרות חוץ ביתיות יתווסף תנאי סף, על פיו, המציע יתחייב לעמוד בכל הדרישות הקשורות לאמות המידה, לרבות תנאי המרחק בין מסגרות חוץ ביתיות וכן בתנאי הנוגע לצפיפות בתא שטח נתון.

ד. בעת עריכת המכרזים, מנהלי השירותים יגדירו, ככל הניתן, אזור גיאוגרפי תחום לפתיחת המסגרת החוץ ביתית המבוקשת. מוצע כי כחלק ממדיניות פריסה מאוזנת של מסגרות יוגדרו באופן מיוחד אזורי מגורים שיש בהם מיעוט של מסגרות חוץ ביתיות. הוועדה ממליצה לתת תוספת ניקוד למציע שיציג מבנה מתאים במקומות אלו. כמו כן המכרז יכלול סעיף המתייחס לאזורים שיוגדרו אזורים שיש בהם צפיפות רבה ושלא ניתן להקים בהם מסגרות נוספות.

ה. מציעים שיבקשו להציע מבנה להפעלת המסגרת יערכו בירור מקדים מול מערכת ה-GIS המשרדית לכשתוקם. עד אז, יפנו למנהל האגף הרלוונטי, בנוגע לשאלת המיקום המוצע. מבנה שלגביו תהיה קיימת שאלה באשר למרחק ההליכה, יתבקש מנהל השירות לבצע בדיקה של המרחק בשטח באמצעות המפקח המחוזי.

ו. במקרה של ספק בנוגע ליישום אמות המידה או במקרה של נסיבות מיוחדות המצדיקות חריגה מדרישות אמות המידה כגון קהילה גיאוגרפית המביעה הסכמה או מבקשת לכלול בקרבה מסגרות מעבר לדרישות הסף של אמות המידה, יובא העניין לדיון בצוות הקבע שיהיה הגורם הבלעדי ויחידי המוסמך להכריע בנושא. יובהר כי הצוות תהיה מוסמכת לאשר חריגים מדרישות אמות המידה.

4. מערכת מידע גיאוגרפית

ועדת הבדיקה נדרשה בכתב המינוי להמליץ על מערכת מידע שתוכל לתמוך ביישום אמות המידה המוצעות. הפעלת אמות המידה, מחייבת הליך של מיפוי המסגרות החוץ ביתיות של המשרד.

פריסה מאוזנת של מסגרות המשרד וכן איתור מוקדים של צפיפות מסגרות חוץ ביתיות, מצריכים שימוש במערכת מידע גיאוגרפית (GIS). יישום המלצות הוועדה, ניתוח היבטים סטטיסטיים של המסגרות ושל הקהילות מצריכים מידע מעודכן ומדויק. למעשה, לא ניתן לחולל שינוי מהותי באופן שבו המשרד ממקם מסגרות ללא השימוש במערכת מידע זו.

הנהלת משרד הרווחה קיבלה החלטה בדבר גיבוש והטמעה של מערכת מידע גיאוגרפית, שייעדה העיקרי התמודדות עם צרכי החירום של המשרד. הוועדה סבורה כי על יסוד מהלך זה ניתן ליצור מיפוי של כלל מסגרות המשרד, לזהות צפיפויות ולהתריע מפני מיקום בשכונות צפופות.

כיום, המידע המדויק אודות פריסת המסגרות מצוי בצורה מבוזרת בשירותים השונים המפעילים מסגרות חוץ ביתיות וכן מצוי בחלקו במערכת 'המסר' המשרדית. בתנאים אלה לא ניתן לתאם פריסה בתוך השירותים, בין השירותים השונים, בין אגפי המשרד ובין המשרד לשאר משרדי הממשלה הרלוונטיים.

במסגרת עבודת הוועדה הוכנה על ידי חברת הייעוץ טבלא, הכוללת התייחסות למשתנים הרלוונטיים לשאלות הפריסה והשילוב (נספח מס' 3). כפי שניתן לראות בנספח 3, הטבלא כוללת נתונים שרלוונטיים גם לצרכים משרדיים אחרים, כגון שימושי קרקע ועוד. זאת מתוך ראייה של הצרכים העתידיים שעמם המשרד יתמודד במהלך השנים הקרובות, עת מצאי הקרקע ידלדל יותר ויותר.

מוצע כי הטמעת מערכת המידע הגיאוגרפית תיעשה באגף לתכנון מחקר והכשרה וזאת בשל הראייה המשרדית הכוללת המאפיינת את עבודת האגף ובשל יכולות האגף בתחום התכנון החברתי. תנאי לאמינותה של מערכת המידע, הוא הזנתה בצורה מדויקת ועדכונה בצורה שוטפת. לכן יהיה צורך לעדכן את המערכת באופן שוטף וכן לפתח מומחיות משרדית בתחום זה.

הוועדה סבורה כי מערכת המידע הנוגעת לפריסת המסגרות ולמאפייני האנשים המתגוררים בהן צריכה להישאר מסווגת בשלב זה וכפופה לחיסיון מידע הנוגע למטופלים. הסיבה לכך נובעת מהחשש, כי באקלים הקיים היום, עלולות קבוצות תושבים לנסות לאתר באופן יזום את המסגרות החוץ ביתיות הממוקמות בסמוך לבתייהם ולפעול כנגדן. מהלך של חשיפת מידע כאמור, עלול לפגוע בדיירי המסגרות החוץ ביתיות ולחתור נגד רעיון השילוב. בדיון

היוועצות שקיימה הוועדה עם גורמים המייצגים הורים לאנשים עם צרכים מיוחדים וארגונים מייצגים העוסקים בהשמה חוץ ביתית, הובע חשש רב מפני זליגת מידע שיגרום לכך שהתנגדות לקיומן של מסגרות חוץ ביתיות תופיע במקומות שבהן לא קיימת כיום 'בעיה' במונחי דוח זה. חלק מהגורמים אף טענו שעל המשרד להימנע מלמפות את המסגרות בשל החשש שהמידע יוביל בסופו של דבר לבידול ולא לשילוב. לאחר שהוועדה בחנה את מכלול השיקולים היא ממליצה למפות את המסגרות ולחסום את המידע באופן כזה שיהיה גלוי רק למטה המשרד, לשירותים ולגורמים מקבילים במשרדי הממשלה האחרים הרלוונטיים. עקב בעיות משפטיות הנובעות בין היתר מנושא חופש המידע, יש צורך לבדוק אם וכיצד ניתן ליישם המלצה זו מבחינה משפטית.

לאחר היוועצות עם גורמים במרכז למיפוי ישראל ומשרד הפנים, הגיעה הוועדה למסקנה כי ראוי שבמקביל למיפוי המשרדי, ייערך מיפוי לאומי של המסגרות החוץ ביתיות. הצורך במפה כוללת לכל המשרדים העוסקים בסוגיות רווחה, נובע מהצורך להגביר את התיאום בין הגורמים הממשלתיים.

מסגרות שמוקמות ביוזמת משרד הרווחה והשירותים החברתיים פרוסות לאורכה ולרוחבה של מדינת ישראל. מידע גיאוגרפי מעודכן הוא בגדר צורך בסיסי. לאור זאת, תוך כדי עבודת הוועדה החל המשרד בהקמת המערכת והיא צפויה לפעול במהלך 2012.

5. כיווני חשיבה ופעולה משלימים לשם קידום השילוב בקהילה

חלק זה עוסק בכיווני חשיבה ופעולה רלוונטיים לשאלות שעמם התמודדה הוועדה, על אף שלא התבקשה מראש לתת עליהם את הדעת. אולם הוועדה מצאה כי שילוב של אנשים עם צרכים מיוחדים החיים במסגרות חוץ ביתיות, הוא יעד שמצריך נקיטת פעולות ותהליכים משלימים, שאינם קשורים רק באמות מידה.

א. שינוי תודעתי תפיסתי – משרד הרווחה והשירותים החברתיים ועמו הגורמים המפעילים את המסגרות החוץ ביתיות ובמיוחד האנשים בעלי הצרכים המיוחדים, נמצאים כיום בחזית המאבק מול התנגדויות שכנים (NIMBY). מידי כמה שבועות מתפרסמים בתקשורת מקרים של התנגדויות שכנים לנוכחות של אנשים עם צרכים מיוחדים בקרבם.

הוועדה סבורה כי יש לגבש אסטרטגיה ולעבור ממאבק נקודתי, ריאקטיבי, בו משרד הרווחה והשירותים החברתיים או משרד הבריאות מגיבים על אירועים מסוימים, להתנהלות פרו-אקטיבית של הובלת תהליך לשינוי עמדות בקרב הציבור. התהליך צריך להיות משותף לכלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחומי הרווחה והחברה, וכן לאלו העוסקים בהגנה על זכויות האנשים עם

צרכים מיוחדים (בתוך כך: משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד החינוך, המשרד לקליטת העלייה, הרשות לשיקום האסיר, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות). במסגרת תהליך שינוי העמדות יש לשקול דרכים שונות ובכללן הובלת קמפיין תקשורתי ארצי, פעולות הסברה מקומיות, שיעורי חינוך ייעודיים, פעילויות של תנועות הנוער ועוד. הוועדה סבורה כי הצורך למגר את תופעת ה-NIMBY החברתי מחייבת התייחסות כוללת וברורה ברמה הממשלתית וברמה המקומית.

ב. המלצות ברמת התכנון האורבני –

1. **מיקום מסגרות בינוניות וגדולות בשטחים המיועדים לצרכי ציבור –**
הוועדה ממליצה כי בשטחים המיועדים לצרכי ציבור במתחמי מגורים – 'שטחים חומים' בתכניות בנין ערים, יתאפשר להקים גם מסגרות חוץ ביתיות באחריות המשרד בנוסף למבנים אחרים האמורים לשרת צרכי רווחה. לשם יישום ההמלצה יש לגבש יחד עם מנהל התכנון במשרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון הנחיות להקצאות קרקע לצרכי ציבור.
יש לגבש בתיאום עם משרד הפנים, הנחיות מפורטות לעדכון הנוהל הקיים של "הקצאות קרקע לצרכי ציבור לעמותות וגופים ציבוריים" מס' 4/2001⁴¹ לרשויות המקומיות. נוהל זה ינחה את הרשויות במתן התייחסות ועדיפות לעמותות ולגורמים פרטיים שיבקשו להקים מבנים לשם הפעלת מסגרות חוץ ביתיות.
2. יש לקדם פרוגראמת צרכים עתידית ראשונית ועקרונית שתהווה מסמך מדיניות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתחום התכנון המרחבי-חברתי. בהתאם להמלצת מנכ"ל המשרד בעניין, יש לקדם בשלב שני מהלך דומה ברמת האגף והשירות.
3. **הגדלת מספר החוסים הרשאים להתגורר בבניין מגורים –** מדיניות התכנון הארצית מעודדת ציפוף הערים וקידום פרויקטים של "התחדשות עירונית" שמשמעותם הגדלת מספר יחידות הדיור לדונם והגדלת היצע של בנייני מגורים גבוהים מאד המכילים מספר גדול מאוד של דירות. לנוכח זאת, מוצע כי במסגרת הרפורמה בחוק התכנון והבניה (סעיף 244.א.) יישקל שינוי בחוק שיאפשר את מיקומן של **שתי מסגרות**

⁴¹ חוזר מנכ"ל מס' 4/2001 מפרט את נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית. נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור.

לשישה חוסים בבניינים של מעל 6 קומות. בבניינים גבוהים מאד, מעל 12 קומות, מוצע לאפשר עד **שלוש מסגרות בבניין** (המלצה זו הולמת את הרוח של שינוי מוצע בחוק התכנון והבניה).

4. יש לחשוף את המונחים והצרכים של השירותים החברתיים השונים לקהילת המתכננים בארץ ולגופי התכנון המובילים כגון מנהל התכנון במשרד הפנים ואגף הפרוגרמות במשרד השיכון.

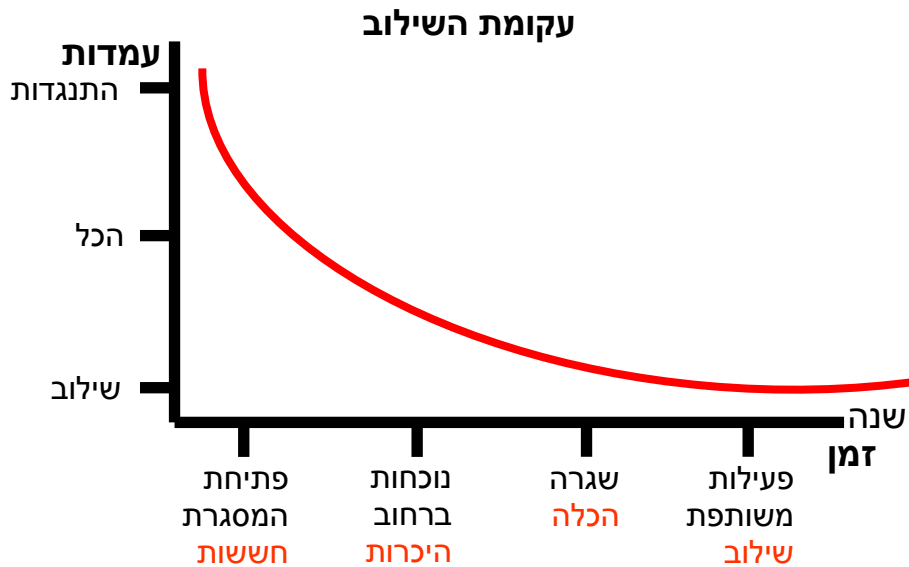
ג. שימוש בפרקטיקות מסייעות לשם הגברת השילוב בקהילה – המציאות בשטח מלמדת כי במרבית המקומות בארץ שבהם פועלות מסגרות חוץ ביתיות, לא קיימת התנגדות של שכנים ולרוב הקהילה מכילה את המסגרת. ניתן לתאר באמצעות תרשים עקומה של הכלה המצביעה על תהליך שמתרחש במקומות רבים בארץ (תרשים מס' 2).

מנהלי השירותים העוסקים בהשמה חוץ ביתית וכן הממונה על השיקום בשירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות למדו לדעת כי התנגדות לפתיחת מסגרות, היא חלק אינטגרלי מתהליך קליטת המסגרת בקהילה. על אף החששות והפחדים הראשוניים, בסופו של התהליך, נוצר איזון והמסגרת הופכת לחלק מהקהילה. יש לציין כי מחקרים שונים הצביעו על כך כי פעילות קהילתית משותפת מסייעת בהפחתת תופעת הרתיעה.⁴²

Liz Sayce and Laurence Measey, Strategies to reduce social exclusion for people with mental health problems, Psychiatric Bulletin, 1999, p. 66.

42

תרשים מס' 2



כדי לסייע בתהליך השילוב מוצע לאמץ צעדים שיהיו חלק מהפעילות של ההשמה החוץ ביתית בכלל שירותי המשרד:

1. **הסתייעות במתודות העבודה הקהילתית** – משרד הרווחה והשירותים החברתיים הוא בעל ידע וניסיון בכל הנוגע לתחום הקהילה והובלת תהליכים חברתיים. העובדים הקהילתיים ברשויות השונות יכולים לסייע בתהליכי השילוב המקומיים. מעבר לכך עולם הידע של העבודה הקהילתית מכיל מתודות שיכולות לסייע בקירוב בין אנשים עם צרכים מיוחדים לבין הקהילה. עד היום לא מיצו שירותי המשרד את היכולות הקיימות בתחום זה.
2. **אימוץ מתודות גישור** – במרבית המקרים לא מתנהל דיאלוג או הליך גישור בין הקהילה לבין המשרד ו/או המסגרת לאחר פתיחתה של מסגרת חדשה. 'עקומת השילוב' המבוססת על ניסיון מנהלי השירותים במשרד, מלמדת כי לרוב ההתנגדות היא זמנית ופוחתת לאורך התהליך.

בדיוניה נדרשה הוועדה לשאלת הצורך בגישור בטרם פתיחת מסגרות ולאחר פתיחת מסגרות. בשל החשש כי הגישור המוקדם יגרום להגברת ההתנגדות שכן תושבי השכונה יחשבו שיש סיכוי שהמשרד יזוז מעמדותיו. לאחר ההיוועצויות שקיימה הוועדה כאמור, החליטה הוועדה שלא להמליץ על גישור בטרם פתיחת המסגרת. הוועדה סבורה כי יש לאמץ גישות של גישור ושיתוף ציבור – קיום דיאלוג עם התושבים ו/או עם הרשות המקומית – **לאחר פתיחת המסגרת**. בעניין זה יש לציין כי מחקר משווה שנעשה על שילוב אנשים עם מוגבלות נפשית בניו-זילנד, ציין את הצורך בהסתכלות קהילתית על מהלך השילוב. הוכח הצורך בקיום קשר רשמי ובלתי רשמי עם קבוצות קהילתיות מקומיות, במטרה למנוע את הסטיגמטיזציה החברתית של אנשים עם מוגבלות נפשית.⁴³

3. **יצירת ארגז כלים של פעולות שילוב – במסגרת דיוני הוועדה ובמיוחד בדיוני ההיוועצות**, עלו שורה של רעיונות שהעמותות והארגונים המפעילים את המסגרות פועלים על פיהם, כדי לקרב בין האנשים החיים במסגרות לבין הקהילה. לשם דוגמא נציגת אלו"ט דיווחה על האופן בו רתימת מתנדבים מהקהילה משפיעה על שינוי העמדות בקרב חבריה. דוגמא נוספת היא פעולות חברתיות משותפות עם מסגרות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, שימוש של הקהילה במתקנים של מסגרות המשרד ועוד. למידה ואימוץ של גישות לשילוב מוצלח, עשויות לסייע בידי השירותים ובידי המפעילים בבואם לפתוח מסגרות חדשות. בעניין זה יש לציין את החשיבות של רתימת מנהיגי הקהילה לטובת ערכי השילוב של אנשים עם צרכים מיוחדים (ראשי ערים, רבנים ועוד).

4. **העמקת הידע התכנוני-חברתי** – הוועדה ממליצה לבחון יוזמות הנוגעות לחיבור בין שאלות חברתיות-רווחתיות לבין שאלות מרחביות תכנוניות. דוגמא לכך היא התכנית למיפוי שירותי הרווחה בירושלים, שאותו יזם אגף הרווחה והשירותים החברתיים בעירייה ושמבוצעת בעזרת מכון ירושלים לחקר ישראל. המחסור בעתודות קרקע בירושלים לטובת צרכים חברתיים הוא בעיה עירונית שעשויה להפוך תוך שנים מעטות לבעיה ברמה הלאומית, לכן על המשרד להמשיך ולשתף פעולה עם הלמידה וההתמודדות עם נושא זה.

5. **מחקר על שילוב בקהילה** – הוועדה ממליצה לבצע מחקר אודות שילובם של אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה. רצוי שהמחקר ישים דגש על הצרכים של האוכלוסיות השונות וכן על מתארי הקהילה השונים. תוצאות מחקר זה יוכלו

Gleeson Brendan, Chris Hay and Robin Law, The geography of mental health in Dunedin, New Zealand, Health & Place, Vol. 4, No.1, 1998, p. 13.

43

לסייע בידי שירותי המשרד וגורמים נוספים בבואם להפיק לקחים מהפעילות שנעשית כיום בתחום. בהתאם למחקר זה ניתן יהיה לשקול קביעת ניקוד של "נגישות קהילתית" במרכזי המשרד ולהפוך את אמת המידה העוסקת בשילוב לאמת מידה בעלת קריטריונים ישימים.

כאמור המועצה הארצית לתכנון ובניה דחתה בהחלטה בעלת משמעות את ההתנגדות של הוועדה המקומית רחובות נגד תכנית מוסד נווה אדיר. המועצה ציינה: "... אנו רואים ערך רב בהקשר זה למסר שיועבר מהעירייה לתושבים. נכון להיום, העירייה מפנה חוסים להתגורר במעון אך הוועדה המקומית מטעמה בערר זה עומדת בחזית המאבק נגד המעון. ראוי לדעתנו, כי מכאן ואילך הרשות המקומית על זרועותיה השונות, תוביל את השינוי ואת המסר החשוב של שילוב חוסי נווה אדיר בקהילה".⁴⁴

6. הגברת התיאום עם משרד הבריאות

יישום המלצות דוח זה, לקביעת אמות המידה למיקום מסגרות חוץ ביתיות בקהילה לא יהיה מספיק באם לא יהודק התיאום בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים לבין משרד הבריאות. מבחינת האזרח והקהילה, אין משמעות לחלוקת האחריות בין המשרדים במצבים שבהם האיזון מופר. האחריות על יצירת סביבה תומכת שילוב, שאינה יוצרת התנגדות, מוטלת על שני המשרדים ועל גורמים ממשלתיים נוספים.

כזכור, שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות אחראים ל- 3,500 אנשים החיים ב- 140 מסגרות חוץ ביתיות וכן אחראי משרד הבריאות למסגרות בתחום הגריאטריה. לכן, ישנה חשיבות רבה לתיאום בין משרדי בעת פתיחת מסגרות חוץ ביתיות חדשות בקהילה. שאם לא כן, עלולים להיווצר מצבים של שחיקת יכולת ההכלה של הקהילה.

לנוכח זאת ממליצה הוועדה:

א. שימוש במושגים דומים – במהלך עבודת הוועדה הסתבר כי קיים שוני מושגי בין המשרדים לגבי גודלן ואופיין של המסגרות. בעוד שמשרד הרווחה מתייחס לכל מבנה פיסי שבו חיים אנשים בעלי צרכים מיוחדים, הרי שמשרד הבריאות מתייחס למסגרת ולא אל מספר המבנים הפיסיים בה מתגוררים דייריה. כך, משרד הבריאות יתייחס ל- 3 בתים הפרוסים בסמיכות זה לזה, בשכונה אחת כאל מסגרת אחת, בעוד שבמשרד הרווחה לכל מבנה פיסי יש התייחסות נפרדת. לכן, קיים צורך במערכת מושגית אחת: באיחוד מושגים והגדרות. בעניין

⁴⁴ המועצה הארצית לתכנון ולבניה, החלטה בתכנית מס' רח/1000/א/25 – מוסד "נווה אדיר" רחובות (ערר 22/10)

זה סבורה הוועדה כי יש לאמץ גישה המדגישה את זווית הראייה של הקהילה, לפיה שלשה בתים שבהם חיים אנשים עם מוגבלויות מהווים שלוש מסגרות ולא מסגרת אחת.

ב. אימוץ אמות מידה תואמות – על משרד הרווחה ומשרד הבריאות לפעול על פי אותן אמות מידה ביחס לשאלת פריסת מסגרות חוץ ביתיות. הוועדה ממליצה כי משרד הבריאות יאמץ את המלצות דו"ח זה ואת אמות המידה לקביעת פריסת מסגרות חוץ ביתיות בקהילה.

ג. ניסוח החלטת ממשלה משותפת בעניין.

ד. למידה משותפת של הצלחות בשילוב – שני המשרדים עשויים להפיק ערך מפיתוח הידע בנושא השילוב הראוי בקהילה. בשני המשרדים קיים ידע וניסיון שראוי כי יילמדו בצורה משותפת.

נספח מס' 1 – גורמים מקצועיים שתורמו לעבודת הוועדה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

ד"ר חיה עמינדב, סמנכ"לית בכירה, מנהלת האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי
ד"ר שלמה אלישר, סמנכ"ל בכיר, מנהל אגף שיקום
גב' אריאלה טוקר, חשבת המשרד
מר חנן פריצקי, מנהל אגף בכיר לתקצוב וכלכלה
מר אריק שייב, מנהל אגף מערכות מידע

משרדי ממשלה:

מר יחיאל שרשבסקי, הממונה על השיקום בשירותי בריאות הנפש
מר אחיה קמארה, נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, משרד המשפטים
ד"ר חיים איילון, מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר

נציגי השלטון המקומי:

גב' אסא בן יוסף, מנהלת תחום רווחה וקהילה, מרכז השלטון המקומי
גב' ריבה מוסקל, מנכ"לית קרן שלם
גב' זיוה גבאי, מנהלת אגף הרווחה, עיריית חדרה
גב' אהובה עזריאלי, מנהלת היחידה לסידור חוץ-ביתי, מח' שיקום, עיריית ירושלים

נציגי ארגונים המייצגים את ענייניהם של אנשים בעלי צרכים מיוחדים וארגונים העוסקים בהפעלת מסגרות חוץ ביתיות:

מר שמעון צוריאלי, מנכ"ל עמותת איל"ן
גב' סיגל פרץ-יהלומי, מנכ"לית עמותת אקי"ם
ד"ר אמנון מיכאל, מנכ"ל עמותת הדרך
מר רוני עוזרי, יו"ר א.ב.א. איגוד בתי אבות ודיור מוגן
מר יובל אקשטיין, מנכ"ל בית אקשטיין
גב' קלרה פלדמן, מנכ"לית עמותת שק"ל
גב' תמר אלון, מנהלת עמותת שח"ל
מר שי שער, מנכ"ל עמותת עינב
גב' עינת קסוטו שפי, מנכ"לית, עמותת אלז"ט
מר שמואל מירון, יו"ר הוועד המנהל, עמותת אלז"ט
גב' שירלי גלאור, סמנכ"לית עמותת אקי"ם
מר שורי שולב, מנהל ארגוני, עמותת נווה מלכישוע
מר זוהר ברקאי, עוזר מנכ"ל, בית אקשטיין
מר זיו מגור, מנהל הסניף לקידום זכויות, עמותת אלז"ט

גב' חנית בטיטו, עו"ס חטיבת בוגרים, עמותת אלו"ט
ד"ר יוסי מלר, עו"ס ראשי, עמותת איל"ן

גורמים מקצועיים בתחומי התכנון האורבני:

פרופ' ארזה צ'רצ'מן, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
פרופ' ארלין קנטור, אוניברסיטת סירקיוז, ניו יורק
ד"ר אמילי סילברמן, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון
גב' איריס דחורי-שילה, מתכנתת, חברת אורבניקס

גורמים מקצועיים בתחום המיפוי:

מר מנחם ארסלן, מנהל תחום מערכות מידע גיאוגרפי ומיפוי, משרד הפנים
מר יקי בר לביא, ראש פרויקט הפורטל הגיאוגרפי, המרכז למיפוי ישראל
מר יניב שפיצר, אגף מערכות מידע
מר ניר אולמן, חברת אורבניקס

נספח מס' 2 – טופס לדוגמא אמות מידה לשילוב בקהילה

1. קירבה למוסדות ושירותים:

פנאי

מועדון נוער/מרכז תנועת נוער
מועדון קשישים/מרכז יום לקשיש
ספריה
מתנ"ס
תיאטרון
קולנוע
פארק/ גן ציבורי
מגרשי ומתקני ספורט (כדורסל, טניס, כדורגל, בריכת שחיה וכיו"ב)

בריאות

תחנה לבריאות המשפחה (טיפת חלב)
תחנה לבריאות הנפש
קופת חולים
בית חולים

תעסוקה

מרכזי תעסוקה
מפעלי תעשייה

מסחר

קניון/ מרכז מסחרי גדול /מרכז מסחרי שכונתי (כולל בית מרקחת)

חינוך

מעון יום
גן ילדים
בית ספר
מכללה/אוניברסיטה

דת

בית כנסת/מוסדות דת/מקווה

2. שילוב חברתי בקהילה – קשר להרכב ואפיון הקהילה (דמיון/שונות תרבותית)

3. קרבה למשפחות/ קהילת מוצא של הדיירים

שם השירות _____ שם האגף _____

אפיון האוכלוסייה _____

סוג המסגרת _____

נספח מס' 3 – קריטריונים למיפוי

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
מס' חוסים		תת-הגדרה סיווג אוכלוסייה	סוג אוכלוסיית המטופלים	סמל הרשות המקומית	שם הרשות המקומית	שיוך אגפי / שירותי	שם המסגרת	סמל המסגרת	מס' סדורי
סיכום כולל של כל המוסדות המשויכים לאותו סמל מסגרת	בכל מבנה			ימולא ע"י המשרד					

18	17	16	15	14	13	12	11	
כתובת								מס' אנשי צוות
טלפון	מיקוד	מס' בית	רחוב	שכונה	יישוב	מחוז		
						1. חיפה והצפון 2. ת"א והמרכז 3. ירושלים 4. הדרום	מס' מירבי של אנשי צוות במשמרת	

25	24	23	22	21	20	19
מידע הנדסי						
מס' חדרים	ייעוד הקרקע (*)	היתרי בנייה לנכס	שטח בנוי (במ"ר)	שטח המגרש (בדונם)	מס' קומות	סוג המגורים
	1. מגורים 2. מוסדות 3. שטח ציבורי פתוח (גינה ציבורית) 4. מסחר 5. תעשייה 6. אחר	1. יש 2. אין				1. מתחם 2. וילה 3. דירה

32	31	30	29	28	27	26
הערות	שימושים גובלים (**)	סטאטוס מפעיל	בעלות על הנכס	שנת הפעלה		רישוי
	1. מגורים 2. מוסדות ציבור 3. שטח ציבורי פתוח (גינה ציבורית) 4. מסחר 5. תעשייה 6. אחר	1. ממשלתי 2. ציבורי 3. פרטי	1. מדינה 2. רשות מקומית 3. פרטי 4. ציבורי	משך שהות במיקום הנוכחי (מס' שנים)	שנת פתיחת המסגרת	1. יש 2. אין 3. לא רלוונטי

הטבלא הוכנה על ידי חברת אורבניקס.

רשימת מקורות

חוקים

- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות – תשנ"ח (1998)
- חוק שירותי הסעד תשי"ח – 1958
- חוק הסעד (טיפול במפגרים) תשכ"ט – 1969
- חוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה – 1965
- חוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965
- הצעת חוק התכנון והבניה תש"ע – 2010

מסמכים שהוגשו לוועדה:

- "המלצות לקראת ועדת הבדיקה לבחינת אמות המידה למיקומן של מסגרות לאנשים עם מוגבלות בקהילה", יובל אקשטיין, בית אקשטיין.
- פרוטוקול סיכום ישיבה במחוז צפון עם נציגי תושבים בקריית חיים מיום 23.11.2010.
- מכתב מאת מר שמואל ברח"ד, מנהל חברת א.ד.נ.מ מיום 28.11.2010.
- מכתב מאת מר שורי שולב, סגן מנהל עמותת נווה מלכישוע מיום 14.11.2010
- מכתב מאת גב' ריבה מוסקל, מנ"כל קרן של"ם, 11.2010
- אמות מידה מוצעות להסדרת והקמת מסגרות בקהילה, מרכז השלטון המקומי, 18.11.2010.
- מכתב מאת גב' אסתר סיוון, מנכ"ל ארגון בזכות בשם פורום ארגונים לשילוב אנשים עם מוגבלות בחברה ובקהילה לח"כ יצחק הרצוג שר הרווחה והשירותים החברתיים מיום 11.7.2010.
- שינוי עמדות כלפי נכים ושילובם בחברה באמצעות ידוד/ חיברור השירותים לסביבה והסביבה לשירותים (Friending), טיוטת הצעת פרויקט ל"מסד נכויות", ג'וינט ישראל, אוגוסט 2010.
- תופעת ה-NIMBY ומתן מענה לה באמצעות הליכי גישור ובניית הסכמות, תכנית גישורים, מסד קליטה, ג'וינט ישראל.
- התייחסות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות לגרסה השנייה של דוח ועדת הבדיקה מיום 24.11.2011.
- התייחסות ארגון אקים לגרסה השנייה של דוח ועדת הבדיקה מיום 9.8.2011.

חומר רקע ומאמרים:

- מכתב מאת מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, למועצה הארצית לתכנון ולבנייה בעניין עמדת המשרד, שהוכנה ע"י עו"ד אדי ווייס ומר נחום עידו, בעניין ערר מס' 10\22 של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ועיריית רחובות נגד הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מרכז – מעון נווה אדיר ברחובות.
- דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות שכלית, עמדת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, 2007 (אתר משרד המשפטים, נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות).

ארץ האפשרויות המוגבלות, זכותם של אנשים עם מוגבלות שכלית לחיות בקהילה, עמותת בזכות, המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, נעמה לרנר, ירושלים, 2008
סקרי דעת קהל בנושא אנשים עם מוגבלות, ליאורה ריפמן, מאי 2010.

Agnes Kozma, Jim Mansell, Julie Beadle-Brown and Eric Emerson (2009) *Outcomes in Different Residential Settings for People With Intellectual Disability: A Systematic Review*. American Journal on Intellectual and Developmental Disabilities: May 2009, Vol. 114, No. 3, pp. 193-222.

Australian Housing and Urban Research Institute, *Deinstitutionalization and housing futures: positioning paper*, 2000.

Gleeson Brendan, Chris Hay and Robin Law, *The geography of mental health in Dunedin, New Zealand*, Health & Place, Vol. 4, No.1, 1998.

Liz Sayce and Laurence Measey, *Strategies to reduce social exclusion for people with mental health problems*, Psychiatric Bulletin, 1999.

Iglesias Tim, *Managing Local Opposition to affordable Housing: A New Approach to NIMBY*, Journal of affordable Housing, Vol.12, No. 1, fall 2002.

Salzer, M.S., & Baron, R.C. (2006). *Community integration and measuring participation*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Collaborative on Community Integration. Available online at www.upennrrtc.org.

The Impact of Supportive Housing on Surrounding Neighborhoods: Evidence from New York City", Furman center; New York University, 2008.