



השמה חוץ ביתית

נייר עמדה

מכון דו-עת

2013

חובר על-ידי: ירון יבלברג

תוכן העניינים

מבוא

- 1.1 הוצאת הילד/נער מהבית – "חוק הנוער".....2-3
- 1.2 ועדת רטלוי.....3
- 1.3 דו"ח לוועדה לזכויות הילד – שנת 2010.....4
- 1.4 ועדות תכנון, טיפול והערכה.....4-5

השמה חוץ ביתית

- 2.1 פנימיות.....6-7
- 2.2 ההבדל בין פנימיות חינוכיות ופנימיות רווחה.....7-8
- 2.3 המתנה להשמה חוץ ביתית.....8
- 2.4 תקופה התפתחותית חדשה – "בגרות בהתהוות".....8-9
- 2.5 סיבות לקשיים ביציאה מההשמה.....9-10
- 2.6 בוגרי השמה חוץ ביתית בישראל.....11

סיכום

- 14-16.....מקורות

נספחים

- נספח 1: מסגרות חוץ ביתיות.....17-18
- נספח 2: סוגי שירותים לנוער בסיכון בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות.....19
- נספח 3: נתונים אודות פנימיות במימון משרד הרווחה ובמימון משרד החינוך.....20-21

1. מבוא

1.1 הוצאת הילד/נער מהבית – "חוק הנוער"

¹ חוק הנוער (טיפול והשגחה) מגדיר את תפקידיו וסמכויותיו של פקיד הסעד או העובד הסוציאלי שעבר הכשרה מיוחדת בנושא חוק זה וקיבל מינוי מיוחד משר הרווחה לתפקיד העוסק בהגנה על קטינים. החוק מגדיר מיהו קטין נזקק וכזה - אילו פעולות על העובד הסוציאלי לנקוט בעניינו לשם טיפול, השגחה והגנה עליו. קטין נזקק הוא לדוגמה ילד בסיכון, ילד שנפגע על-ידי ההורה או האדם האחראי עליו, ילד שעובד שלא כחוק, ילד משוטט או ילד שביצע עבירה פלילית. אם למרות התערבויות קודמות, הקטין עדיין נתון בסיכון, יכול העובד הסוציאלי לפנות לבית המשפט לנוער, על מנת לקבל **צו הוצאה ממשמורת**. במידה וקיים סיכון של ממש לשלומו של הקטין אם יישאר בחזקת הוריו, יכול העובד הסוציאלי לבקש מבית המשפט הוצאה ממשמורת ההורים למקום מוגן. צו זה ניתן לתקופה מוגבלת, שבמהלכה יציג העובד הסוציאלי לבית המשפט עדכונים לגבי מצבו של הקטין². לטענתה של דודזון-ערד (2010) חוק הנוער מנוסח באופן שאינו מצליח לספק, וייתכן שאף לא אפשרי שיספק קווים מנחים וברורים להחלטה. לטענתו של אליה (2006) מקורו של "חוק הנוער" שחוקק ב-1960 והסדיר הרחקת ילדים מביתם, נעוץ בתפיסות חברתיות מן השנים שלפני קום המדינה, שלפיהן מותר וטוב לשלוח ילדים להתחנך מחוץ לביתם.

בשנת 1991 מדינת ישראל אישרה את האמנה הבינלאומית לזכויות הילד. האמנה היא מסמך שמבטא הסכמה רחבה בדבר זכויותיהם ומעמדם של ילדים. אימוץ האמנה מהווה ניסיון להתמודד עם חוסר הרלוונטיות של חוקים בנושא זכויות הילד וביניהם "חוק הנוער", שאינם מותאמים עוד למציאות ולתפיסות העדכניות של זכויות הילד. האמנה מציגה תפיסה של הילד כישות אוטונומית הנושאת זכויות מהותיות, ולא רק אובייקט הזקוק להגנה. אמנה זו מבטאת הסכמה רחבה של כל מדינות העולם (החתומות עליה) על כללים שנועדו להכיר

¹ נלקח מאתר "כל זכות".

² האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.

בזכויות הילד, להבטיח את קיומן ולתת בידי המדינות החברות בה כלים לשיפור מצב הילדים בתחומן.

1.2 ועדת רוטלוי

אחת הפעולות המרכזיות של מדינת ישראל ליישום האמנה הייתה הקמת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה בשנת 1997. בראשות הוועדה עמדה השופטת סביונה רוטלוי (להלן: ועדת רוטלוי). מטרת הוועדה הייתה לערוך בדיקה מקיפה של הדין הישראלי בשאלות הנוגעות לזכויות הילד, מעמדו המשפטי ורווחתו לאור האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. בשנת 2003 הוועדה הגישה לשר המשפטים את מסקנותיה בשישה דוחות מקיפים, כל דו"ח בנושא אחר (הקטין בהליך הפלילי, חינוך, השמה חוץ ביתית, הילד ומשפחתו, ייצוג נפרד לילדים בהליכים משפטיים ודו"ח כללי העוסק בנושאי רחב מרכזיים בתחום דיני ילדים).

בתחום ההשמה החוץ ביתית הוועדה גיבשה הצעת חוק חדשה. ההצעה מעגנת את זכויות הילדים המושמים במסגרת חוץ ביתית בנוגע לכל היבטי חייהם במסגרות ההשמה ואת שלבי תהליך ההשמה החוץ ביתית. הצעת החוק הייתה אמורה להיות מיושמת בשלבים. בשלב הראשון היה אמור החוק להיות מוחל על משפחות אומנה ובשלב השני על פנימיות, אולם נכון לעכשיו עדיין לא נמצאו התקציבים לכך, ולכן בשנת 2012 הנושא עדיין אינו כלול בתכנית העבודה לפי מנהל השירות לילד ונוער. כמו במקרים אחרים (ראו בהמשך דו"ח גילת), גם במקרה זה לא מיושמים השינויים שהומלצו על ידי צוות המומחים שעבד על תחום זה. כלומר בפועל חוק הנוער משנת 1960 עדיין רלוונטי, ופרקטיקת ההוצאה מהבית והמשקל היחסי שניתן לכל אחד מהגורמים המעורבים בהחלטה לא השתנו בצורה מהותית.

1.3 דו"ח לוועדה לזכויות הילד – שנת 2010

המדינות החותמות על האמנה נדרשות להגיש לוועדת האו"ם לזכויות הילד דיווח תקופתי על יישומה. הדו"ח האחרון של ישראל הוגש בשנת 2010. הדו"ח מלמד על שינויים מסוימים שנעשו בחקיקה, כמו כן הוא מלמד על פעילויות להגדלת השוויון בין ילדים ממגזרים שונים, להפצת מידע על האמנה, להגנה על ילדים מפני פגיעה וניצול ולטיפול בילדים בסיכון. עוד עולה מהדו"ח כי אין בישראל חוק כללי לזכויות הילד, לא גובשה בה אסטרטגיה לאומית המבוססת על האמנה ואין גוף ממשלתי מרכזי שאחראי לתחום זה ובכלל זה בקרת יישום האמנה, הנגשת שירותים לילדים, איסוף מידע מקיף על ילדים וניתוחו, מיפוי התקציבים המיועדים לילדים והבטחת משאבים מתאימים לשירותים המיועדים להם. גם מדו"ח שמיד (2006), שבחן את מצבם של ילדים ונוער במצבי סיכון, משתקפת תמונת מצב דומה. הדו"ח מצביע על כך שילדים רבים מטופלים באופן בלתי סדיר בכמה מסגרות, וההיסטוריה הטיפולית שלהם איננה מועברת בצורה סדירה ממסגרת אחת לאחרת. רבים מקבלים שירותים מכמה מוסדות טיפוליים בלי תיאום ביניהם וללא שיתוף פעולה.

בנוסף להוצאת ילדים מהבית על סמך צו חירום של פקידי הסעד כפי שצוין מקודם, הוצאת ילד מהבית יכולה להיעשות בדרך נוספת: על סמך קביעה של ועדות לתכנון טיפול והערכה (או ועדות החלטה). ההחלטות של ועדות אלה מתקבלות לאחר מספר פגישות.

1.4 ועדות תכנון טיפול והערכה

ועדת תכנון טיפול והערכה (ועדת החלטה) היא ועדה רב מקצועית ורב ארגונית, המתכנסת לשם קבלת החלטות לגבי ילדים בסיכון. כמאתיים ועדות הפזורות ברשויות המקומיות בארץ דנות בכל שנה בתיקיהם של 10,000 ילדים בממוצע. הוועדה מתכנסת לדיוניה בלשכה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, אין לה הרכב קבוע, ובדרך כלל אין בה יותר מתריסר

משתתפים. בין המשתתפים בה: רכז הוועדה; פקיד סעד לחוק הנוער; העובד הסוציאלי המטפל בתיק; נציגי מערכת החינוך; היועץ החינוכי או מנהל בית הספר של הילד; נציגי שירותים קהילתיים כגון השירות הפסיכולוגי; ואנשי מקצוע הקשורים לטיפול במקרה (כגון רופאים). כמו כן משתתף מפקח משירות לילד ונוער במשרד הרווחה (אליה, 2006). ועדת גילת בראשותו של ד"ר צבי גילת, שהוקמה בשנת 2002 על ידי שר הרווחה דאז הרב שלמה בניזרי, בדקה לראשונה באופן בלתי תלוי את התחום של הוצאת ילדים מהבית על ידי ועדות ההחלטה. ההמלצה העיקרית שלה הייתה להפסיק את פעילות ועדות ההחלטה ולהקים במקומן ועדות לתוכניות טיפול שיקימו את הדיונים בנוכחות הילד ומשפחתו. כל משפחה תוכל להגיש הצעה לתוכנית אלטרנטיבית. מסקנותיה של הוועדה בסופו של דבר לא יושמו (מלבד שינוי שם הוועדה).

יעקב אליה בספרו "ילדים רחוקים" מותח ביקורת חריפה על פעילותן של ועדות התכנון, טיפול והערכה. לדידו ועדות התכנון הן גוף חריג על פי כל קנה מידה, מוסד המשולל מעמד בחוק, שמות המשתתפים בו אינם ידועים והוא אינו מנהל פרוטוקול. בנוסף, לטענתו, דיוני חשאיים ואינם פתוחים לביקורת של גופים אחרים, החלטות גורליות לגבי רוב מוחלט של הילדים שעלו לוועדה התקבלו בוועדות אלה ולא בבית המשפט, כמו כן דעת הילדים לא נשמעת והם לא נשאלו לדעתם בנושא גורלי זה. המלצתו היא לבטל את פעילותן, ובמקביל לקבוע שבית המשפט הוא הגורם היחידי שיכול להכריע האם להוציא את הילד מבית הוריו.³

³ יעקב אליה הוא אחד המבקרים החריפים של תחום ההשמה החוץ ביתית וטענותיו לא משקפות בהכרח את המציאות. עם זאת, ראינו לנכון להביא את טענותיו על מנת לתת ביטוי גם לסוג ביקורת זה.

2. השמה חוץ ביתית

2.1 פנימיות

⁴ החינוך הפנימייתי בישראל הינו בעל ההיקף היחסי הגדול בעולם (עם התייחסות לכל המסגרות – רווחה וחינוך). בשנות התשעים הוא נע בין 11% ל-14% מהשנתון העל – יסודי. בשנות ה-2000 ירד ההיקף ל-9% מהשנתון העל-יסודי אולם זהו עדיין אחד השיעורים הגבוה בעולם. הסיבה העיקרית הייתה והינה היותה של הפנימייה "רשת בטחון חינוכית" לאוכלוסיות בסיכון. כתוצאה מכך, התרכזו בפנימיות אוכלוסיות בני נוער עולים מרקעים תרבותיים שונים, שהחינוך הפנימייתי פתח בפניהם את שעריו, ללא מיון ומתוך רצון אמיתי לקדם כל נער ונערה. צעירים אלה מתחנכים יחד עם בני נוער ילידי הארץ מאוכלוסיות במצוקה אשר זקוקים לחינוך פנימייתי בשל בעיות חינוכיות וסוציאליות. בנוסף לכך, בחברה היהודית הדתית ישנה מסורת בת דורות של עידוד צעירים מתבגרים ללמוד מחוץ לבית ("הווה גולה למקום תורה"), שהוא הבסיס ליציאה נרחבת של נוער מהחוגים הדתיים ללימודי תיכון במסגרת של ישיבות תיכוניות ואולפנות. אם מתייחסים לפנימיות משרד הרווחה בלבד הרי שהשיעור עומד על 4% מהשנתון. שיעור זה הוא אחד הנמוכים בעולם ומקדימה אותו רק יפן.

לגבי מידת הנחיצות של השמה חוץ ביתית קיימות עמדות קוטביות למדי. קשתי (1993) סבור כי ההסדר הפנימייתי הוא צורך מבני ששום חברה אינה יכולה בלעדיו. תמיד מצויים צעירים שזקוקים לחינוך מחוץ למשפחה או שרוצים בו מתוך בחירה. ההזדקקות לחינוך כזה גוברת כאשר חברה נחשפת לתהליכי שינוי עמוקים כגון: הגירה, מלחמה, תמורות כלכליות וטכנולוגיות מהירות ועוד. אלה מצבים בהם גוברת הפגיעה בתפקודי החברות של המשפחה. בהתאם לכך ההזדקקות של החברה הישראלית לפתרונות פנימייתיים לא פחתה בשנים האחרונות ואולי אף גדלה. מצד אחד גדלו, ללא תקדים, הפערים הכלכליים-חברתיים ומשפחות רבות ירדו מנכסיהן. מצד שני נחלשו מנגנוני הסיוע לנפגעים. בנוסף לכך צומצמו

⁴ אתר "המנהל לחינוך התיישבותי".

<http://www.mchp.gov.il/menahel%20minhal/Pages/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%94%D7%9C.aspx>

המשאבים העומדים לרשות החינוך הממלכתי והציבורי (קשתי, 1993). מנגד קיימת גישה הפוכה שמערערת על נחיצות הפנימיות בהיקף גדול. תפיסה זו מדגישה כי היקפה העצום של תופעת הפנימיות בארץ, בהשוואה בינלאומית, הוא חריג ביותר. השמת ילדים בפנימיות במספרים כה גדולים אינה מתיישבת עם נורמות עכשוויות לגידול וחינוך ילדים. גם ההשקעה הציבורית העצומה בפנימיות אינה עומדת בתבחיני העלות מול תועלת, המיושמים בדרך כלל בעידן הנוכחי במדיניות הציבורית (אליה, 2006).

2.2 ההבדל בין פנימיות חינוכיות ופנימיות רווחה

בישראל קיימות שתי מערכות נפרדות של פנימיות – פנימיות רווחה (מתוקצבות על יד משרד הרווחה) ופנימיות חינוכיות (מתוקצבות על ידי משרד החינוך). סה"כ נמצאים בפנימיות מכל המסגרות (כולל ישיבות ואולפנות) כ-56,000 ילדים (דו"ח המועצה לשלום הילד 2012).

פנימיות רווחה – בישראל יש בסביבות 11,350 ילדים ובני נוער המתגוררים במסגרות חוץ ביתיות משום שקיימת הערכה ששהותם בקרב משפחתם חושפת אותם להזנחה או לפגיעה פיזית או רגשית או שהיא מהווה סכנה או הפרעה להוריהם (מספר זה כולל כ-2500 ילדים במשפחות אמנה). הערכה זו מתקבלת על ידי שירותי הרווחה במסגרת ועדות לתכנון טיפול והערכה בלשכות הרווחה המקומיות. ילדים אלה מופנים למסגרות חוץ ביתיות במשפחות אומנה ובפנימיות. אלו הן מסגרות שבהם אמורים לשהות זמן קצר עד להתארגנות כוחות המשפחה, אך לעתים השהות היא לטווח ארוך עד יציאה לחיים בוגרים.

פנימיות חינוכיות – לפי המועצה הלאומית לשלום הילד יש כ-18,000 צעירים השוהים במסגרות של חינוך פנימייתי. רוב ההפניות למסגרות אלו אינן נעשות על יד מערכת רווחת הילד, אלא על ידי הורים המעדיפים מסגרת לחינוך פנימייתי. בשנים האחרונות רבות מהפניות למערכת זו הן של משפחות עולים ושל משפחות המתגוררות בפריפריה, חלקן במצוקה כלכלית, המתקשות להעניק לילדיהן במסגרת הקהילה שלהם את החינוך בו הן

מעוניינות. קשתי, גרופר ושלסקי (2008) מציינים כי ישנן עדויות רבות לכך שכיום, לרבים מהצעירים המגיעים למסגרות של החינוך הפנימייתי יש קשיים וצרכים הדומים במידה רבה לאלו המאפיינים את הצעירים השוהים בפנימיות שבאחריות שירותי הרווחה (ראו נתונים על מספרי הפנימיות ומספרי חניכים בנספח 3).

2.3 המתנה להשמה חוץ ביתית

בשנים האחרונות העלו גורמים שונים טענות כי ילדים בסיכון הנזקקים למסגרת חוץ ביתית משום שסביבתם הביתית מסכנת אותם ואיננה מבטיחה את התפתחותם התקינה, ממתנים זמן רב למסגרת מסוג זה או שאינם מופנים אליה. הסיבות העיקריות להמתנה הן: 1) מחסור במכסות להמתנה חוץ ביתית – קיים במיוחד בערים גדולות וביישובים קטנים מאוד, שלהם הוקצה מראש מספר מצומצם של מכסות. 2) מחסור במקומות פנויים במסגרות חוץ ביתיות – ובמיוחד בפנימיות פוסט אשפוזיות, טיפוליות ושיקומיות, שמטופלים בהן בני נוער שלהם בעיות קשות ומורכבות (כנסת 2011).

2.4 תקופה התפתחותית חדשה – "בגרות בהתהוות"

בעשורים האחרונים עברה הכלכלה במדינות המתועשות שינוי מבני, מייצור לטכנולוגיה. תהליך זה גרם לירידה בביקוש לעובדים שאינם משכילים, ולעלייה בשיעור הצעירים הממשיכים לרכוש השכלה גבוהה. תופעה זו באה לידי ביטוי בשהות ארוכה יותר של הצעירים בבית הוריהם, מעברים לסירוגין בין דיור עצמאי לדיור בחיק המשפחה, תלות כלכלית נמשכת בהורים, דחיית גיל הנישואין ואי יציבות במקום העבודה (Bradley & Davidson, 2008; בתוך אברהם, דיניסמן וזעירא, 2012). ארנט (Arnett, 2000) מכנה שלב זה "בגרות בהתהוות" (emerging adulthood). המשימה ההתפתחותית העיקרית בשלב זה היא גיבוש הזהות של הצעיר.

צעירים שאין להם תמיכה ממשפחתם, מהווים קבוצה ייחודית. הם נאלצים להתמודד עם תהליכי המעבר לחיים העצמאיים בכוחות עצמם מפני שגדלו במסגרות חוץ ביתיות. מעבר זה הוא מאתגר עבור כל צעיר מפני שיש בו שינויים רבים בתקופה קצרה, קל וחומר לצעירים בוגרי השמה חוץ ביתית (Stein, 2005). שינויים אלה כוללים גם שינוי במעמד החוקי, כיוון שהם יוצאים מהאחריות של רשויות הרווחה. כמו כן הגופים שטיפלו בהם מפסיקים להיות מתקצבים לצורך כך, ולכן הם מפסיקים לעזור להם (Cashmore, Paxman & Townsend, 2007). במקרים רבים נאלצים צעירים אלה להתמודד עם האתגרים לבדם, מפני שרבים מהם אינם יכולים לפנות להוריהם ולבני משפחה אחרים לקבלת עזרה רגשית וכספית, כפי שעושים בני גילם (Courtney & Dworsky, 2006). בהכללה, ניתן לומר כי צעירים העוזבים את מסגרות ההשמה החוץ ביתיות, מהווים את אחת האוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה.

בבנישתי (2007) מציין כי התמונה המתקבלת מסקירת ספרות עולמית על מצבם של בוגרי השמה במסגרות חוץ ביתיות של המערכת לרווחת הילד מצביעה על היותה קבוצת אוכלוסייה פגיעה במיוחד. למרות השונות בין המחקרים, ניתן לזהות תחומים רבים שבהם צעירים אלה נמצאים במצב פחות טוב מבני גילם באוכלוסייה הכללית. תחומי התפקוד שנבחנו באופן מקיף והעלו תוצאות קשות היו: דיור יציב ובטוח, תעסוקה מקצועית ויציבה המניבה הכנסה מספקת, השכלה, התנהגות נורמטיבית, רשת של קשרים חברתיים תומכים, מסגרת משפחתית יציבה, בריאות פיזית ונפשית ותחושות כלליות של well being (אברהם, דיניסמן וזעירא, 2012).

2.5 סיבות לקשיים ביציאה מההשמה

בהשוואה לצעירים אחרים בני גילם, בוגרי מסגרות של השמה חוץ ביתיות נמצאים בעמדת נחיתות משלוש סיבות עיקריות: א. מאפייני הצעירים בהשמה; ב. מאפייני היציאה מההשמה; ג. מאפייני הסביבה החברתית לאחר עזיבת המסגרת (בבנישתי, 2007).

א. מאפייני צעירים בהשמה – לצעירים המסיימים השמה חוץ ביתית קשיים במעבר לבגרות הנובעים מהרקע שממנו הם הגיעו ומחוויות החיים שלהם (stein, 1994), בנוסף ריבוי מעברים בין מסגרות השמה שונות, קבלת טיפול שאינו מיטיב והסטיגמה הכרוכה בהשתייכות למסגרות ההשמה מקשים אף הם (Mendes & Moslehuddin, 2004). מספר רב של שוהים במסגרות אלה סובלים מבעיות קשות עוד לפני היציאה מבית. כתוצאה מכך הם יוצאים מראש לחיים הבוגרים עם מטען כבד יותר של בעיות ומצוקות בתחומים שונים. רבים מהם חסרים במשאבים ובהכשרה אישיים שהוכחו כתורמים במיוחד לתהליכי מעבר לבגרות.

ב. מאפייני היציאה מההשמה – המעבר לבגרות עבור בוגרי ההשמה הוא קצר יותר, תלול יותר וקשה יותר מאשר של צעירים שגדלו בחיק משפחתם. צעירים אלה חייבים לעזוב את המסגרת בסוף התיכון (גיל 18) ולהגיע להישגים של חיים עצמאיים מבחינת פרנסה, עצמאות ודיור. הם צריכים להגיע להישגים אלה בתנאי פתיחה קשים יותר, ובסיוע של תמיכה נמוכה באופן משמעותי מזו שלה זוכים צעירים החיים במסגרת המשפחה.

ג. מאפייני הסביבה החברתית לאחר עזיבת המסגרת – אחד המקורות העיקריים לקשיים של בוגרי השמה במעבר שלהם לחיים עצמאיים הוא רמת התמיכה הנמוכה לה הם זוכים מסביבתם החברתית. רבים ממסיימי ההשמה אינם יכולים להישען על תמיכה ממשפחתם, עקב קשיי המשפחה עצמה. גם תמיכה של חברים, שבמקרים רבים הם חבריהם להשמה, לרוב לא תעזור לשיפור המצב.

שלושת הגורמים שתוארו, עלולים ליצור קשיים אצל בוגרי ההשמה החוץ ביתית. לפיכך צעירים רבים המסיימים את תקופת ההשמה אינם מוכנים ליציאה ויש להם צרכים רבים בכל הקשור להכנתם ליציאה לחיים עצמאיים.

2.6 בוגרי השמה חוץ ביתית בישראל

בישראל, יש מדי שנה כמה אלפי צעירים המגיעים לגיל הבגרות החוקית במסגרות חוץ ביתיות. בהגיעם לגיל 18 מסתיימת אחריות המדינה למילוי צרכיהם. צעירים אלה שגדלו במסגרת פנימייתית או במשפחות אומנה, במרבית המקרים יהיו נטולי תמיכה משפחתית ולכן יצטרכו להסתדר לבד ובכוחות עצמם. עקב כך, הם עלולים להתקשות ולהידרדר לשולי החברה (אברהם, דיניסמן וזעירא, 2012).

ממחקרו של בנבנישתי (2009) אנו למדים כי המסגרות החוקיות והאדמיניסטרטיביות בארץ לא פעלו באופן מכוון ועקבי כדי להבטיח הכנה לחיים עצמאיים, ולא יצרו שירותים ומסגרות מחייבות שנועדו לענות לצרכים המיוחדים של בוגרי השמה. עם זאת בשנים האחרונות חלה התעוררות מסוימת בתחום זה. במחקר נטען כי על רשויות המדינה להכין תכנית מעבר ממסגרות ההשמה ליציאה לבגרות. זעירא, בנבנישתי ורפאלי (2012) מדגישים כי מדובר בתחום חדש יחסית שהמדיניות לגביו נמצאת בשלב גיבוש.

חשוב לציין כי במהלך השנות בהשמה הצעירים עוברים קורסי הכנה לחיים עצמאיים ולצבא. תכניות אלה כוללות כלים מעשיים (כתיבת קורות חיים, פתיחת חשבון בנק, ניהול כספים, התנהגות בראיון עבודה ועוד) וכן התייחסות להיבטים רגשיים. לאחר עזיבת מסגרת ההשמה השירותים הניתנים הם: סיוע לבוגרי פנימיות יוצאי אתיפיה שנרשמו ללימודים גבוהים; יחידה לאיתור קליטה ומעקב בפנימיות שמאפשרת לבוגרים לפנות לעזרה בכל תחום; מענה לבוגרי פנימיות הכולל הכנה והכוונה לאקדמיה - מתן תגבור אקדמי, ייעוץ פסיכולוגי, מלגות לימוד, הכוונה לתעסוקה ומענה לצרכים אישיים (בנבנישתי, 2009). למרות שקיים מגוון של שירותים, מהראיונות שבוצעו עם קובעי מדיניות עולה כי באופן כללי מספרם מועט, הפריסה שלהם מוגבלת והיכולת שלהם לסייע לצעירים אינה מספקת. לפיכך, צעירים פגיעים רבים וביניהם בוגרי השמות חוץ ביתיות רבים אינם מטופלים כראוי (ראו נספח 5 : מחקרי הערכה למסגרות השמה חוץ ביתית בארץ).

3. סיכום

ממסמך זה עלולות כמה נקודות מהותיות:

- כל התחום של הוצאת ילד מהבית בישראל פועל על פי תפיסות והנחות יסוד שמגולמות ב"חוק הנוער" מ-1960 ומשקפות תפיסת עולם מיושנת לגבי מעמדו של הילד, זכויותיו ותהליך ההתפתחות שלו.
- ועדת רטלוי הוקמה על מנת להתאים את המצב בישראל לשינויים בתחום זה בעולם ובמיוחד לאור האמנה לזכויות הילד. הועדה עשתה עבודה מקיפה ויסודית בתחום ההשמה החוץ ביתית ואף נוסחה הצעת חוק בנושא. עם זאת, המציאות בשטח כמעט ולא השתנתה ותחום ההשמה החוץ ביתית מתנהל ברובו על פי חוק הנוער.
- המנדט להוצאת ילד מן הבית נתון בסופו של דבר בידי הועדות לתכנון, טיפול והערכה (אלא אם יש צו בית משפט). ועדות אלה מתכנסות מספר פעמים בשנה ומטפלות במעל 10,000 תיקים. הביקורת העיקרית על פעילות הוועדות היא לגבי חוסר שיתוף הילד והמשפחה בהחלטה וחוסר שקיפות. למרות שנעשו ניסיונות לשנות את אופן פעילות הוועדות, הדבר לא צלח.
- פנימיות משרד הרווחה ומשרד החינוך הן המסגרת החוץ ביתית העיקרית אליה מופנים בני נוער שהוצאו מן הבית.
- בשנים האחרונות העלו גורמים שונים טענות כי ילדים בסיכון הנזקקים למסגרת חוץ ביתית ממתינים זמן רב למסגרת מסוג זה או שאינם מופנים אליה, עקב שתי סיבות עיקריות: חוסר במכסות וחוסר במקומות פנויים במסגרות הקולטות.
- בהשוואה לצעירים אחרים בני גילם, בוגרי מסגרות של השמה חוץ ביתיות נמצאים בעמדת נחיתות כאשר תקופת השהות במסגרת ההשמה מסתיימת משלוש סיבות שונות: א. מאפייני הצעירים בהשמה; ב. מאפייני היציאה מההשמה; ג. מאפייני הסביבה החברתית לאחר עזיבת המסגרת.

- מחקרים מראים על קשת רחבה של קשיים במעבר של בוגרי פנימיות לחיים אזרחיים, עצמאיים ובוגרים. בנוסף, אף גוף רשמי לא מלווה את הבוגרים ביציאה ממסגרת ההשמה והם נאלצים להתמודד עם תקופה מכרעת זו בכוחות עצמם. מומלץ מאד שכל הגורמים המעורבים – המדינה, הרשויות המקומיות, גורמי הטיפול והמסגרות החוץ ביתיות – ייתנו את הדעת על האתגרים שביציאה מן המסגרת החוץ ביתית לחיים עצמאיים. היערכות למעבר כזה צריכה להתחיל בשנים האחרונות לשהות במסגרת החוץ ביתית, תוך ליווי הולך ופוחת בהדרגה, עם הסתגלות לחיים עצמאיים.

מקורות

אברהם, ש., דיניסמן, ת., זעירא, ע. (2012). בוגרי פנימיות חינוכיות בישראל: תפיסתם את הגורמים התורמים להצלחה והמעכבים הצלחה במעבר לחיים עצמאיים. חברה ורווחה, לב, 1, עמ' 9-37.

אליה, י. (2006). ילדים רחוקים: קשר השתיקה סביב הרחקת ילדים ממשפחותיהם. רמת גן: י.מ אופקים.

בנבנישתי, ר. (2007). סקירת ספרות – צעירים הבוגרים ממסגרות של השמה חוץ ביתית: אתגרים ושירותים. קבוצת המחקר: בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית ירושלים.

בנבנישתי, ר. (2009). תוכנית לבוגרי השמה חוץ-ביתית חסרי עורף משפחתי. המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון והאגף לפיתוח שירותים.

גולן, מ. (2002). מחקר בוגרים: כפר הנוער "אס או אס" (נרדים, ערד). אוניברסיטת ת"א, בי"ס לעבודה סוציאלית.

דודזון-ערד, ב. (2010). איכות החיים של ילדים בסיכון שהוחלט להשאירם בבית בהשוואה לילדים שהוחלט להוציאם מהבית. חברה ורווחה, ל, 3-4, עמ' 397-421.

זעירא, ע., ובנבנישתי, ר. (2008). בוגרים של פנימיות חינוכיות בישראל: תמונת מצב. מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית, 28, 95-134.

זעירא, ע. בנבנישתי, ר. רפאלי, ת. (2012). צעירים פגיעים בתהליכי מעבר לבגרות: צרכים, שירותים ומדיניות – דו"ח מחקר מסכם. האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת בר אילן.

כנסת, מרכז המחקר והמידע, המתנה להשמה במסגרות חוץ-ביתיות לילדים ונוער בסיכון, כתבה אתי וייסבלאי, 23 ביוני 2011.

מונרו, א. ר. (2008). פיתוח מסגרות תמיכה לעוזבי מסגרות חוץ ביתיות שהגיעו לבגרות: מסרים מאנגליה ומנורווגיה. מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית, 28, 155-173.

קשתי, י. (1993). בתי ספר פנימייתיים בצמתים של שינוי. תל אביב: רמות.

קשתי, י., גרופר, ע., שלסקי, ש. (2008). החיוך הפנימייתי לקראת העשור הבא: דין וחשבון של הוועדה לתכנון ופיתוח החינוך הפנימייתי לעשור הבא – "ועדת העשור".

Arnett, J.J. (2000). Emerging adulthood: A theory of development from the late teens through the twenties. *American Psychologist*, Vol. 55(5), 469-480.

Cashmore, J., Paxman, M. & Townsend, M. (2007). The educational outcomes of young people 4-5 years after leaving care: an Australian perspective. *Adoption and Fostering journal*, vol. 31 (1), 50-61.

Courtney, M. E. & Dworsky, A. (2006). Early outcomes for young adults transitioning from out-of-home care in the U.S.A. *Child and Family Social Work*, 11, 209–219.

Hojer, I. & Sjoblom, Y. (2011). Procedures when young people leave care — Views of 111 Swedish social services managers. *Children and Youth Services Review*, 33, 2452–2460.

Mendes, P., & Moslehuddin, B. (2004). Graduating from the child welfare system: A comparison of the UK and Australian leaving care debate. *International Journal of Social Welfare*, 13, 332-339.

Schiff, M., & Benbenishty, R. (2006). Functioning of Israeli group-homes alumni: Exploring gender differences and in-care correlates. *Children and Youth Services Review*, 28 (2), 133-157.

Stein, M. (1994) Leaving care, education and career trajectories. *Oxford Review of Education*, 20, 349-360.

Stein, M. (2005). Research Review: Young people leaving care. *Child & Family Social Work*, vol. 11 (3), 273-279.

Stein, M & Dumaret, A.C. (2011). The mental health of young people aging out of care and entering adulthood: Exploring the evidence from England and France. *Children and Youth Services Review*, 33, 2504–2511.

Stein, M., & Munro, E. (2008). *Young people's transitions from care to adulthood, international research and practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Weiner, A., & Kupermintz, H. (2001). Facing adulthood alone: The long-term impact of family break-up and infant institutions, a longitudinal study. *British Journal of Social Work*, 31 (2), 213-234.

נספחים

נספח 1 : מסגרות חוץ ביתיות

במסגרות חוץ ביתיות של ילדים ובני נוער בסיכון של משרד הרווחה שהו בשנת 2010 11,356 ילדים ובני נוער. כ-75% מהם טופלו בפנימיות ו-25% במשפחות אומנה (כנסת 2011). להלן מספר⁵ דוגמאות מפורטות של מסגרות ההשמה החוץ ביתית העיקריות :

פנימיות חינוכיות : לחניכים שאובחנו כבעלי תפקוד תקין או בעלי פגיעה מעטה בהתפתחות, ויש פוטנציאל גבוה לקדם את מצבם.

פנימיות שיקומיות: לחניכים עם ליקויי למידה ו/או פער לימודי ניכר ו/או חסכים רגשיים, שאובחנו כבעלי פוטנציאל התפתחות תקין.

פנימיות טיפוליות: לחניכים בעלי תפקוד לקוי בתחומים רבים עקב ליקוי אורגני, התנהגותי, נפשי-רגשי או שילוב ביניהם וצורך במסגרות חינוך מיוחד.

פנימיות פוסט אשפוזיות: לחניכים לאחר אשפוז פסיכיאטרי או כחלופה לאשפוז ומניעתו. קולטות גם אוכלוסיות קצה, עם בעיות מורכבות והפרעות התנהגות קשות שאינן נקלטות בפנימיות הטיפוליות.

פנימיות חסות הנוער: מיועדות לבני נוער, שכל ניסיונות הטיפול הקודמים בהם, במסגרות השונות לא נשאו פרי. פנימיות אלה שייכות לרשות חסות הנוער, האחראית על טיפול חוץ ביתי סמכותי-כופה במתבגרים המצויים במצבים של עבריינות וסטייה חברתית. בני הנוער מופנים לפנימיות באמצעות צווי בתי משפט לנוער. אמצעי הטיפול הנם מגוונים ומשפיעים גם על אופי המסגרות, לדוגמא- הוסטל ימי, חוות פנימייתיות המדגישות את הטיפול באמצעות בעלי חיים ועוד.

⁵ המידע מאתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

פנימיות המפעילות מרחב "מגן" (נעול): "המגן" – המרחב הנעול הוא המסגרת הקיצונית ביותר מבחינת ההרחקה מהחברה. זוהי יחידה טוטאלית שמאפשרת שליטה מרבית לחוסים ולצוות. הפעילות החינוכית-טיפולית אינטנסיבית מאוד, ומאפשרת התארגנות וסוציאליזציה. מטרה נוספת היא ליצור רגיעה, ולאפשר למתבגר להיחשף וללמוד דרכים חדשות להתנהגות. מרחב זה מנותק מהקהילה הסובבת את המעון. המתבגר מועבר למרחב הקידום, שהוא שלב מתקדם יותר, כאשר הוא בשל לחיים בקהילה פתוחה, הפנים גבולות וסיגל מנגנוני ריסון בסיסיים.

פנימיות המפעילות מרחב "קידום" (סגור): מרחב "הקידום" מהווה קהילה טיפולית בה תנאי החיים אינם מבוססים על הסביבה הפתוחה, אך נגזרים ממנה ונמצאים בזיקה אליה. המתבגרים במסגרת זו זקוקים להתערבות אינטנסיבית, אך הם בעלי מוטיבציה בסיסית לשתף פעולה במהלך הטיפול. המרחב הפיזי אינו מוגן כמו ב"מגן" (חומות, נעילה, בידוד וכו'), אך כל צרכי המחיייה וההעשרה מצויים בתוך המרחב כגון: בית ספר, הכשרה מקצועית ופעילות חברתית. הקשר עם הקהילה קיים, אך מבוקר.

משפחות אומנה: סידור האומנה מוגדר כסידור זמני לילד שהוצא ממשמורת הוריו. בזמן שהילד מטופל באומנה, הוריו, בליווי הגורמים המטפלים בקהילה, מתפנים לטפל בבעיותיהם ולהשתקם ואז לקבל את ילדיהם חזרה כשהם מחוזקים ומסוגלים לדאוג לכל צרכיהם. לעיתים, יש ילדים הנשארים באומנה עד גיל 18, למרות זאת נעשה מאמץ לשמר את הקשר בין הילד להוריו הביולוגיים. תהליך כזה יכול להימשך חודשים ספורים ועד שנים. לאומנה מופנים ילדים בסיכון וכן ילדים בעלי נכות פיזית או פיגור מלידה ועד גיל 18.

נספח 2 : סוגי שירותים לנוער בסיכון בקהילה ובמסגרות חוץ ביתיות⁶

הטבלה למטה מסכמת את מגוון השירותים והטיפולים שניתנים בקהילה ואת המסגרות השונות הקיימות בארץ של השמה חוץ ביתית.

מסגרות חוץ ביתיות	שירותים במסגרת הקהילה (12-21)	שירותים במסגרת הקהילה (0-12)
פנימיות חינוכיות	מועדוניות למתבגרים	מעונות יום
פנימיות שיקומיות	מפתנים	מעונות רב תכליתיים
פנימיות טיפוליות	מרכז יום תומך רב תחומי	פנימיות יום
פנימיות פוסט-אשפוזיות	מוקדי טיפול	מרכזי הורים-ילדים
פנימיות חסות הנוער	בתים חמים לנערות ונערים במצוקה	משפחתונים
פנימיות המפעילות מרחב "מגן"	מועדונים טיפוליים למתבגרים במצוקה	חממות
פנימיות המפעילות מרחב "קידום"	בתי קפה טיפוליים	מועדוניות
הוסטלים	ניידות איתור ויישוג	
מעון משפחתי בקהילה	עו"סים מתמחים	
מרכזי חירום	קציני מבחן לנוער	
משפחות אומנה		

⁶ נלקח מאתר משרד הרווחה ושירותים חברתיים

נספח 3 : נתונים אודות פנימיות במימון משרד הרווחה ובמימון משרד החינוך

מוסדות וחניכים בפיקוח המנהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער במשרד החינוך,

לפי גופי ההשמה והגורם המממן

גוף ההשמה	מספר המוסדות	מספר החניכים בפנימייה במימון משרד החינוך	מספר החניכים בפנימייה במימון פרטי או גורם אחר	סה"כ חניכי פנימייה
מנהל-עליית הנוער	138	15,214	8779	23,993
האגודה לקידום החינוך	*5	820	-----	820
המפעל להכשרת ילדי ישראל	18	932	-----	932
מת"ן (מרכז תורני לנוער)	105	2,825	6,878	9,703
נעל"ה (נוער עולה ללא הורים)	**11	1,144	-----	1,144
משרד הרווחה	-----	-----	1,145	1,145
פנימיות יום	-----	900	400	1,300
סה"כ	277	21,835	17,202	39,037

*פנימיות בבעלות האגודה לתחום החינוך

**מוסדות שאינם בפיקוח פדגוגי של המנהל בהם מושמים חניכי נעל"ה

מקור: נתוני המנהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער, 2007

מקומות החינוך הפנימייתים ומספרי החניכים במימון משרד החינוך (מקור: נתוני המנהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער)

הערות	מס' החניכים המוחזקים על ידי המנהל	מספר המוסדות	סוגי המוסדות הפנימייתים
	6,952	34	כפרי נוער כלליים
	1,500	9	כפרי נוער דתיים
כולל חניכי נעל"ה	525	12	פנימיות בתנועה הקיבוצית
מוסדות שאינם בפיקוח בית ספרי של המנהל	-----	11	נעל"ה
בן יקר, רמת הדסה, קרית יערים	452	3	פנימיות "מכינה"
אשבל, מנוף, נוה עמיאל, נירים, קדמה	278	5	כפרי נוער הקולטים אוכל טיפולית
	4,481	51	ישיבות תיכוניות
	2,990	29	אולפנות
	905	18	פנימיות המפעל להכשרת ילדי ישראל
	900	-----	פנימיות יום
	2,825	105	פנימיות חרדיות באמצעות מת"ן
	21,808	277	סה"כ