

השמה חוץ-ביתית של ילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה שלווה ליבוביץ' ודליה לב שדה

"הצהרת הסכמה כללית בדבר מסגרת מגורים קבוצתית לא ביתית עבור ילדים ומתבגרים – הצהרת מדיניות של האגודה לפסיכיאטריה מניעתית" היא חשובה ביותר, והדיון עליה חשוב לא פחות.

המצב במדינת ישראל בנושא ההשמה החוץ-ביתית אינו עולה בקנה אחד עם הצהרת מדיניות זו. רוב הילדים ובני הנוער היוצאים להשמה חוץ-ביתית (כ-74%) מושמים בפנימיות, לעומת 26% המושמים במערכת האומנה. בתגובתנו להצהרה זו נסקור בקצרה את הרקע ואת מצב ההשמה החוץ-ביתית בישראל, ולאחר מכן נדון במהות השינוי שיש לעשות כדי להתקרב למימוש הצהרה זו.

מדינת ישראל אישרה את האמנה בדבר זכויות הילד ב-4 באוגוסט 1991, והיא נכנסה לתוקף בישראל ב-2 בנובמבר 1991. בסעיף 20 של האמנה, סעיף קטן 3 העוסק בהשמה חוץ-ביתית נכתב:

טיפול כאמור יכול לכלול, בין היתר, השמה באומנות, "קאפאלה" לפי דיני האסלם, אימוץ, או, לפי הצורך, השמה במוסדות מתאימים לטיפול בילד. שעה שבוחנים פתרונות ראויים לשים לב לרציות שברצף חינוכו של הילד וכן לרקעו האתני, הדתי, התרבותי והלשוני.

בעקבות אשרור האמנה הוקמה ועדה 'לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה' בראשות כב' השופטת בדימוס, סביונה רוטלוי. ועדה זו בחנה לאור האמנה את החקיקה בישראל בנושא ילדים ובני נוער, ובמסגרתה הוקמה ועדת משנה שעסקה בנושא 'ההשמה החוץ-ביתית'. משרד המשפטים פרסם את דוח ועדת המשנה באדר א' תשס"ג – פברואר 2003.

בהצעת החוק להשמה חוץ-ביתית של הוועדה, פרק ה', תהליך ההשמה ומסגרותיה, סעיף 36 סעיף קטן (א) כתוב: "ההשמה תהיה ככל שניתן בקרב קרובי משפחתו, ואם לא ניתן – במסגרת הדומה ככל שניתן למסגרת משפחתית" (פלד-אמיר, 2003). הצעת החוק מפרטת עוד נקודות שיש לקחת בחשבון בתהליך ההשמה, והדגש הוא תמיד 'טובת הילד' כגורם ראשון במעלה. בהסבר שלה לסעיף זה, אומרת הוועדה:

ס"ק א' 2 קובע את המדרג הרצוי להשמה ולפיו יש לבחון לגבי כל ילד תחילה את האפשרות להשמתו בקרב קרובי משפחתו. רק בהעדר אפשרות להשמה זו תיבחן

שלווה ליבוביץ' ודליה לב שדה

אפשרות למסגרת משפחתית אחרת. בהתאם לכך, החלופה המוסדית שבמרכזה המסגרת הפנימייתית תהיה החלופה האחרונה במדרג.

לפי זה יוצא שמדיניות מדינת ישראל, כמי שאשררה את האמנה ונתנה לה ביטוי בהצעת חוק, תואמת מאוד את רוח המאמר שבו אנו דנים. אנו מבקשות לציין שחוק זה לא אושר עד היום בגלל משמעויותיו התקציביות, אך פרשנותו לאמנה אינה נתונה במחלוקת. הבעיה העיקרית נעוצה בפער שבין האמנה ופרשנותה לבין המציאות, שהיא שונה לחלוטין.

ב-2013 פורסם מחקר (King, 2013) שבחן מדוע יפן וישראל משימות ילדים הנמצאים בסיכון בפנימיות ולא באומנה. לטענתו, יפן וישראל נקלעו למשבר חריג בעוצמתו – היפנים בגלל הפצצה האטומית והשלכותיה הקשות, וישראל בגלל השואה. משבר זה הכריח מדינות אלה למצוא מענה ליתומים רבים בחברה שנמצאה בטלטה אדירה, והמענה המתאים באותה תקופה היה בניית מערכת פנימיות לקליטת אותם יתומים.

מאז השתנתה המציאות בשתי המדינות הן מבחינת הילדים שיש להוציאם מביתם והן מבחינת משאבי החברה ויכולתה לתת מענים אחרים. מעבודה זו עולה ששתי המדינות אמורות לעשות מאמצים לשינוי המצב, אך היא גם מצביעה על הגורמים המונעים שינוי רצוי זה.

בשנים האחרונות פועל משרד הרווחה והשירותים החברתיים בישראל למימוש עקרונות האמנה בנושא ההשמה החוץ-ביתית. אתגרים רבים עומדים בדרכו. כדי להצליח ולממש את התפיסות המקצועית האלה, יש לפעול בכמה זירות פעולה שונות בה בעת:

1. המדיניות המוצהרת של המשרד.
2. מסגרת העבודה עם הורי הילד המושם מחוץ לביתו.
3. פעילות העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים.
4. בתי המשפט.
5. מערכת הפנימיות.
6. מערכת האומנה.

כמובן, מהלך משולב ורב-מערכתי מעין זה, בזירות שונות, דורש שינוי בחשיבה ובדרכי התמודדות, ואלה תהליכים מורכבים. אנו מבקשות להדגיש, כי לדעתנו, כדי לקדם מדיניות אומנה וכדי להתקרב למאמר הצהרה זה, בנסיבות מסוימות תמיד יהיה צורך במענה פנימייתי לילדים ובני נוער שהשמתם בפנימייה היא לטובתם, כיוון שסידור משפחתי אינו מיטיב עמם.

המדיניות המוצהרת של משרד הרווחה והשירותים החברתיים

כאמור, זירת הפעולה הראשונה קשורה למדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים. המשרד קבע – בהובלת המנכ"ל הקודם מר יוסי סילמן – מדיניות ברורה של השקעה גדולה, כדי לאפשר להורים לגדל את ילדיהם בתוך ביתם, תוך מתן עזרה אינטנסיבית רחבה ועמוקה יותר להורים. בדוח ועדת סילמן (סילמן, 2014) באים מהלכים אלה לידי ביטוי בצורה ברורה. במקרים שבהם אין ברירה וחייבת להיות השמה חוץ-ביתית לטובת הילד, נקבעה מדיניות מאוד ברורה שעל פיה יש להעביר את הילד לאומנה, אצל קרובי משפחה או אומנה רגילה. במרץ 2015 יצא חוזר מנכ"ל ובו נאמר כי כל ילד עד גיל שמונה, שנתקבלה לגביו החלטה להשמה חוץ-ביתית, יופנה לאומנה. החוזר מציין באלו תנאים מנהלת השירות לילד ונוער תאשר הפניית הילד לפנימייה בגילים אלה. זהו צעד ראשון חשוב ומשמעותי בכיוון 'ההצהרה' וה'אמנה'. התוכנית היא שבעוד כשנתיים ייצא חוזר מנכ"ל נוסף ועל פיו יעלה הרף לגיל 10.

המשרד (הן בקדנציה הקודמת ובאשרור הקדנציה הנוכחית בראשות שר הרווחה מר חיים כץ ומנכ"ל המשרד מר אליעזר יבלון) מקדם שלוש תוכניות ניסיוניות התומכות בחיזוק היכולות ההוריות כדי למנוע הוצאת ילדים מהבית ואף להחזיר ילדים למשפחתם. כל התוכניות מבוססות על מרכיבים דומים: טיפול אינטנסיבי של עו"ס משפחה, מלווה משפחתי, עדיפות בקבלת שירות בתשתית השירותים קהילתיים הקיימים ביישוב (כמו: מועדונית, מעון רב-תכליתי, פנימיית יום, מרכז ילדים-הורים, נתיבים להורות, או כל תוכנית מתאימה אחרת שיש ביישוב). ואלה התוכניות:

1. 'משפחה מיטיבה קבועה' – תוכנית למשפחות עם ילדים בגיל הרך, שיש לגביהן החלטה להשמה במשפחות אומנה, או שילדיהן כבר נמצאים במשפחות אומנה. המטרה: מניעת הוצאת ילדים להשמה חוץ-ביתית, באמצעות בניית תוכנית שיקום אינטנסיבית, שתתמקד בקשיי ההורים ובצרכיהם הייחודיים. התוכנית נבנית יחד עם ההורים ונמשכת כשנה וחצי עד שנתיים. כיוון שיש משמעות לזמן ילד, יחליטו ועדת תכנון הטיפול ובית המשפט בסוף התוכנית מי היא 'משפחה קבועה מיטיבה' עבור הילד: המשפחה הביולוגית או אימוץ.

2. 'בשביל הצמיחה' – תוכנית למשפחות עם ילדים בגיל בית ספר יסודי, שיש לגביהן החלטה להשמה חוץ-ביתית בפנימייה, או שילדיהן כבר נמצאים בפנימייה. המטרה: מניעת הוצאת הילדים מהבית לפנימייה או החזרתם מהפנימייה למשפחתם. התוכנית דומה לתוכנית הקודמת. זו תוכנית ייחודית הנבנית עם ההורים ומותאמת לקשייהם ולצורכיהם ולצורכי ילדיהם, ומבקשת לאפשר לילדים לגדול במשפחה טובה דיה להתפתחותם.

3. תוכנית 'מפגש' למשפחות עם ילדים במצבי הזנחה – תוכנית בשותפות קרן רש"י והביטוח הלאומי – קרן ילדים בסיכון. ייחודה של התוכנית הוא ההתמודדות עם סוגיית ההזנחה. יש יותר נכונות לקבלה, להבנה ולהסכמה כאשר ילד מוצא מביתו על רקע התעללות פיזית או מינית, אך קשה יותר להבין התעללות רגשית. אולם הזנחה מאפשרת לעובד הסוציאלי ולוועדת תכנון טיפול והערכה, לקבל החלטות בטווח רחב ולא מוגדר של מצבים, והשונות בין העובדים גדולה. כאן נעשה ניסיון להגדיר את המושג העמום 'הזנחה'. חלק גדול מהילדים המושמים בהשמה חוץ-ביתית אומנה, פנימייה ואף השמות חירות – סובלים ממצבי הזנחה קשים, אולם עד כה אין הגדרה מקצועית של המצב, וזאת אף על פי שמחקרים רבים מוכיחים שהזנחה קשה פוגעת בהתפתחות המוח ובסיכויי ההתפתחות התקינים של הילדים, ובמקרים קיצוניים אף עלולה לגרום לנזק בלתי הפיך ואף למוות. מטרת התוכנית: חיזוק התפקוד המשפחתי והיכולות ההוריות, בעזרת ליווי אינטנסיבי לפתרון בעיות המשפחה בכל תחומי החיים הרלוונטיים, כגון דיור, בריאות, תעסוקה, ניהול התקציב המשפחתי, חינוך, זוגיות והורות.

יש תוכניות חדשות נוספות התומכות בחיזוק המשפחה במצבי עוני ומצוקה. המובילה בהן היא תוכנית 'נושמים לרווחה'. אם כך, יש מדיניות מוצהרת הפועלת ברוח האמנה הבין-לאומית וההצהרה המוסכמת לחיזוק המשפחות הטבעיות של הילדים.

זירת ההורים

ברור לכולנו כי כדי שהמדיניות לא רק תוצהר אלא גם תבוצע בצורה בונה, יש להשקיע בזירות נוספות, שכן בלי השקעה זו השינוי לא יעלה יפה. הזירה החשובה ביותר היא הורי הילד. בארץ יש מערכת פנימייתית ותיקה וענפה, המיועדת לא רק לאוכלוסיות של ילדים בסיכון, אלא גם לאוכלוסיות נורמטיביות: ישיבות, אולפנות, פנימיות צבאיות, כפרי נוער ועוד. לפיכך הורים רבים מוכנים להשמת ילדיהם בפנימייה אך לא באומנה. התנגדות זו מובנת, שכן ההורה תופס את יציאת הילד לפנימייה כמהלך טבעי למתן חינוך טוב לילד. באופן כזה ההורה אינו צריך להתמודד עם העובדה שילדו מושם מחוץ לבית בגלל קושי בתפקוד ההורי שלו. אך יש לזכור כי רוב הילדים מושמים מחוץ לבית על פי החלטה של ועדות תכנון טיפול במחלקות לשירותים חברתיים (ובהסכמת ההורים) עקב תפקוד הורי לקוי. בעצם, ההשמה בפנימייה מאפשרת להורה ליצור רציונליזציה כי הדבר נעשה עבור הילד ולא בגלל תפקודו הלקוי כהורה, ואז ההורה אינו חש כי עליו לשנות את תפקודו.

לדעתנו, התנגדות ההורים להוצאה לאומנה היא שלב הכרחי בתהליך השינוי בתפקוד ההורה. אם הילד ייצא מחוץ לבית ל'חינוך טוב יותר', אין להורה הנעה

(מוטיבציה) להשתנות. למעשה, כאשר הילד מושם במסגרת כלשהי, זה השלב שבו יש להתחיל בחיזוק יכולת ההורות. זה השלב שבו נחוצה תוכנית טיפולית שתאפשר להורה למלא את חובתו כלפי ילדו בצורה מיטבית ומיטיבה. אם ההורה אינו מבין ומפנים את קשייו כהורה, אין לו הנעה להתחיל בתהליך טיפולי שיביא לשינוי בהורות שלו. וכך לא נצליח להביא לחזרת הילד הביתה.

שלב זה הוא קריטי וחשוב, ויש להתמודד עם ההתנגדות לאומנה, שהיא חלק מהתהליך הטיפולי. אמנם אנו מבקשים להשים את הילד מהר, אך בטווח הארוך חשוב והכרחי להתמודד עם התנגדות ההורה להשמה לאומנה. חשוב שההורה יבין כי ילדו יצא להשמה חוץ-ביתית כיוון שהוא כהורה לא הצליח לדאוג להגנתו, לרווחתו ולהתפתחותו, וגם שיבין כי עכשיו בעצם מתחילה עבודת השיקום והשינוי כדי שיוכל למלא את תפקידו כהורה בעתיד. ההתמודדות עם ההתנגדות היא שלב בלתי נמנע בתהליך השינוי ואסור לעקוף אותו, אלא יש לעזור להורה להתמודד עם קשייו, וביחד עמו לתכנן תוכנית טיפולית לו ולמשפחתו כדי שהילד יוכל לחזור הביתה.

כיום המצב הולך ונעשה קל יותר, הודות להתווספות תוכניות המותאמות אישית ומשפחתית לצורכי ההורים, לצורכי הילדים והתומכים במשפחה כולה. אומנם תוכניות אלו נמצאות עדיין בשלב ניסויי, ויש תקווה שהן יהפכו למדיניות ויתוקצבו בהתאם, כדי לאפשר לכל הורה ולכל משפחה להשקיע בחיזוק התא המשפחתי כך שיוכלו להתמודד עם אתגרי ההורות וגידול הילדים באופן הולם.

זירת העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים

את התהליך שתיארנו בזירת ההורים אמור לעשות העובד הסוציאלי של המחלקה לשירותים חברתיים (מש"ח). חובת המדינה – באמצעות תהליך ההכשרות וההדרכות – לעזור לעו"ס המשפחה להבין את מהותה של ההתנגדות ולתת לו ידע וכלים כדי שיוכל לעזור להורה בשלב זה. השירות לילד ונוער, בשיתוף בית הספר המרכזי לעבודה סוציאלית, בונה הכשרה בנושא התנגדות הורים. כאמור, זהו מהלך הכרחי, כדי שעו"ס המש"ח יבין את הנושא ויהיו לו כלים להתמודד עמו. זה יהיה צעד גדול בקידום מדיניות המשרד, ברוח 'האמנה' ו'ההצהרה'. יש להטמיע את המדיניות גם בקרב יושבי ראש ועדות תכנון טיפול, עו"סים לחוק הנוער, מפקחי קהילה ועוד. המהלך יצליח רק עם כל העוסקים במלאכה יכירו את המדיניות ויפעלו לאورها.

זירת מערכת המשפט

יש לעדכן את מערכת המשפט העוסקת בילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה אודות המדיניות, ולשוחח עם השופטים בנושאים אלה על פי בקשתם. שיתוף הפעולה של השופטים הוא חיוני, שהרי בכוחם להחליט גם בניגוד למדיניות, מתוך שיקולים שונים

העולים בדיונים, כמו התנגדויות הורים, הפרדת אחים, עמדות, ערכים ותפיסות עולם מקצועיות.

זירת הפנימיות

כאמור, בישראל פועלת מערכת פנימיות ענפה עם ניסיון וידע מקצועי רב בכל הקשור לטיפול בילדים ובני נוער במצבי סיכון וסכנה. בתהליך שתואר עד כה חשוב שמערכת הפנימיות תיערך לשינוי במספר הילדים בגילים השונים ותתכונן במיוחד להתמודד עם ילדים שבעיותיהם מורכבות יותר, כדי שתוכל להמשיך ולתת מענה לאותם ילדים שלטובתם ייושמו בפנימייה. על פי ההצהרה, המסגרות אמורות להיות קטנות, כלומר 15–30 חניכים בכל מסגרת. זה שונה מאוד מהמצב כיום. בנסיבות מאוד חריגות אמורות הפנימיות לתת מענה לאוכלוסיות קצה של ילדים ובני נוער עם הפרעות רגשיות ונפשיות קשות, וכן עם הפרעות התנהגותיות מורכבות. אנו שואפים שתהיה מערכת פנימייתית לאוכלוסיות קצה, המתקשות להסתגל למשפחות אומנה, או שמשפחות האומנה מתקשות להכילן. אולם הפנימיות צריכות להיות מופעלות במבנה ארגוני קטן ככל האפשר, המדמה מסגרת משפחתית אינטימית עם יכולת הכלה, החזקה והיקשרות. לשם כך יש להיערך עם משאבים תקציביים וטיפוליים מותאמים.

בד בבד יש לבחון כיצד אפשר לשמר את הידע והניסיון שהצטברו במשך השנים במסגרות הפנימייתיות, ולהפנותם לקידום האומנה בישראל ולחיוזקה. מהלך זה דורש שיתוף פעולה בין מערך האומנה לפנימיות.

זירת מערכת האומנה

כדי ליצור מערכת אומנה טובה, וברוח ה'אמנה' וה'הצהרה', יש לטפל בכמה סוגיות השלובות זו בזו.

א. האומנה חייבת להיערך לגיוס משפחות אומנה נוספות ולהגדיל את המאגר. זאת באמצעות שיתוף פעולה עם לשכת הפרסום הממשלתית, 'קשת' (זכיינית טלוויזיה) ו'הרוח הטובה' (עמותה שעוזרת לאנשים המבקשים להתנדב), כדי להעלות למודעות הציבור את נושא האומנה ולעודד משפחות להגיש מועמדות לשמש משפחות אומנה.

ב. פיתוח מודלים חדשים לאומנה. כיום האומנה מתקשה למצוא משפחות המוכנות לקלוט כמה אחים יחד, או אם וילדה, או מתבגרים עם קשיים נפשיים או קשיי התנהגות. המודלים יחפשו מענים ייחודיים לאוכלוסיות מורכבות אלה. המודלים עדיין לא פותחו. בפיתוח המודלים יש צורך 'לצאת מהקופסה' ולראות את הסביבה והקהילה כחלק ממערך התמיכה במשפחות המוכנות להתמודד עם אתגרים אלו.

- ג. הגדלת מספר הגופים המפעילים אומנה בכל מחוז כדי לשפר את יכולת גיוס המשפחות ואת איכות הליווי המקצועי, תוך שמירה על רמה מקצועית גבוהה של בדיקות, הכשרות, הדרכות, והליווי המקצועי.
- ד. שיתוף פעולה עם המחלקות לשירותים חברתיים בנושאים כגון התנגדות הורים להשמה באומנה שנדונה לעיל.
- ה. הגברת מעורבות מנחי האומנה בעבודה עם ההורים, בנוסף לתפקידם בליווי הילד והמשפחה האומנת. יש צורך בעבודה דיאדית המחזקת את יחסי ההורה הביולוגי עם ילדו הנמצא באומנה, וזאת כדי לאפשר להורה לפתח את הורותו המיטיבה. גם כיוון זה תואם את רוח 'האמנה' ו'ההצהרה'.

סיכום

מדינת ישראל היא מדינה צעירה יחסית, וההיסטוריה הייחודית שלה – גלי עלייה והשוואה – הביאה להתפתחות מערך כפרי נוער ופנימיות כשיטה לגיטימית לגידול ילדים, שמטרתו לסייע להורים למלא את ייעודם בבנייה ובפיתוח המדינה. כיום, כשהמדינה מבוססת, השתנו הבעיות והשתנו האתגרים, אולם התשתיות טרם הותאמו למציאות המשתנה. עם זאת, החל תהליך התואם את רוח האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד ו'הצהרת הסכמה כללית' (consensus statement) בדבר מסגרת מגורים קבוצתית לא-ביתית עבור ילדים ומתבגרים, הן באמצעות מדיניות העדפת האומנה והן באמצעות פיתוח תוכניות ייחודיות לחיזוק המשפחות וההורות.

בימים אלו אושר חוק האומנה, שהוא החוליה המרכזית בתהליך העדפת האומנה; החוק מכיר בכל המקרים של גידול ילדים אצל קרובי משפחה כאומנה, מאריך את ההשמה באומנה הטיפולית עד גיל 21, מסדיר את מעמד האומנים ואת הקשר עם המשפחות הביולוגיות. בנוסף, בעקבות חוק האומנה, הצהיר שר הרווחה חיים כץ על רצונו לקדם חוק המסדיר את שיקום המשפחות הביולוגיות בקהילה. חוק מעין זה יכול להיות פריצת דרך ניכרת במדיניות ובדרכי הטיפול של העבודה הסוציאלית בכלל, ובטיפול במשפחות במצוקה עם ילדים.

מקורות

- אמנה בדבר זכויות הילד (1990). משרד המשפטים, דוח רוטלוי.
- סילמן, י. (2014). דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ ביתיות ונושא הסדרי ראייה.
- פלד-אמיר, ת. (2003), הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, דוח ועדת המשנה בנושא השמה חוץ-ביתית, עמ' 162–235.
- King, M. M. (2013). *Stability and change in institutional out-of-home childcare provision*. Unpublished Master's thesis, University of Oxford, England.

