

עשרים שנות מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, 1991–2011¹

שמוליק שיינטוך²

במאמר זה מוצגת בחינת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל בין השנים 1991-2011. מדיניות זו החלה להתעצב במהלך השנים הראשונות של עבודת היחידה לדרי רחוב בתל-אביב-יפו. המשך העיצוב התרחש עם כתיבת תקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות אשר התפרסמו לראשונה בשנת 1996, ותוקנו מאז שלוש פעמים. מוביל המדיניות הוא משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ושותפים לה משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי. המדיניות המוצגת כאן נבחנת באמצעות מסגרת תיאורטית כפולה הכוללת הבניה של בעיות חברתיות ורעיונות מדיניות. מהמחקר עולה כי רעיון המדיניות אשר הוביל את בניית המדיניות כלפי אנשים חסרי בית הוא רעיון השיקום. עוד עולה מן המחקר כי המדיניות עוצבה כלפי קבוצה מצומצמת בקרב חסרי הבית תוך הבניית הבעיה החברתית כבעייתם של "דרי הרחוב".

מבוא

המאמר שלפניכם מתאר ממצאי מחקר הבוחן 20 שנים של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל מאז 1991 עד 2011. המאמר נפתח בסקירת ספרות בינלאומית וישראלית על

1 ברצוני להודות לפרופ' ג'וני גל אשר הדריך אותי בעבודת המחקר לדוקטורט שעליה מתבסס מאמר זה. השלמתו של מחקר זה התאפשרה בין השאר בזכות סיוע כספי ממקורות שונים, שלהם אני מודה מקרב לב, וביניהם מלגות ע"ש שולמית יוספוביץ, מלגה ע"ש נירה שנהר ומלגת מרכז מינרבה לזכויות האדם באוניברסיטה העברית בירושלים. כמו כן תודתי נתונה לציונה קמלמן ולארכיונים של עיריית תל אביב-יפו, עיריית ירושלים, הכנסת והמוסד לביטוח לאומי על שאפשרו לי להשתמש בארכיוניהם. חובה נעימה היא לי להודות לשלושה קוראים אנונימיים של מאמר זה אשר תרמו הערות מועילות. לבסוף, ברצוני להודות לפרופ' יוסף קטן ז"ל, אשר הקדיש מזמנו לסייע לי בעבודת העריכה של מאמר זה.

2 בית הספר לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית ספיר.

מדיניות כלפי אנשים חסרי בית. לאחר מכן מוצגת המתודולוגיה של המחקר. בדיון שבא לאחר הצגת הממצאים נעשה שימוש ברעיונות מדיניות (policy ideas) ובהבנייתן של בעיות חברתיות, כדי להסביר את המדיניות שנקטה מדינת ישראל כלפי אנשים חסרי בית בתקופת הזמן המתוארת במאמר.

ניתן לחלק את תהליך המדיניות לארבעה מרכיבים בסיסיים: עיצוב, בנייה, יישום והערכה (אברם, גל וקטן, 2007). מאמר זה בוחן את שני המרכיבים הראשונים בתהליך זה באשר למדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל.

למרות חשיבות הדיור לחיים האנושיים, הזכות לדיור היא בין הזכויות שפחות מממשות אותן ברחבי העולם. בשל כך נאלצים המוני ילדים, ילדות, נשים וגברים לחיות בתנאים מחפירים על מדרכות, ליד מפגעים סביבתיים, בשכונות עוני, בגנים, במכוניות, בכלובים, על גגות, מתחת לגשרים, בבניינים נטושים או על אדמות ששייכות לאחרים (UN-HABITAT/OHCHR, 2003).

מטרת מאמר זה היא לתאר את המדיניות שהתהוותה כלפי אנשים חסרי בית בתקופה המדוברת בישראל ולהסבירה.

סקירת ספרות

דיור הוא חלק מרווחה חברתית. הזיקה בין השניים עולה למשל בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, שבה ידובר להלן. בהקשר זה נסקור כאן ספרות בינלאומית רלוונטית העוסקת בהגדרות ובתיאוריות של חסרות בית. כמו כן נסקור את הספרות הישראלית והבינלאומית הנוגעת למדיניות כלפי אוכלוסיית חסרי הבית. ספרות זו תמוקם בהקשר רחב יותר של הזכות לדיור, מדינת הרווחה בישראל וההיסטוריה של רווחה חברתית בכלל.

היסטוריה של רווחה חברתית

ההיסטוריה של מדיניות חברתית היא חלק מהיסטוריה רחבה יותר של רווחה חברתית. ב-40 השנים האחרונות התפתחה ספרות ענפה הנוגעת להיסטוריה של רווחה חברתית. שני הזרמים המרכזיים בספרות זו מתייחסים להיסטוריה של מדינת הרווחה ולהיסטוריה של מקצוע העבודה הסוציאלית. מעבר לשני אלה התפתחה ספרות מקצועית היסטורית הנוגעת לניואנסים של שני תחומים אלה, אשר בתוכה ניתן למצוא פרשנות מגוונת

להיסטוריה המתוארת. היסטוריה של רווחה חברתית קשורה באופן הדוק להיסטוריה חברתית בכלל, שהיא היסטוריה המחויבת להבנה של חיי אנשים רגילים (ordinary), ולא רק של בני האליטות החברתיות (Graham & Al-Krenawi, 2010).

מדינת הרווחה בישראל

השורשים האידיאולוגיים של מדינת הרווחה בישראל הושפעו בין השאר מן המסורת החברתית-התרבותית של הפזורה היהודית ומן הציונות המדינית, בשנים שקדמו להקמת המדינה (דורון וקרמר, 1992). מגמות התפתחות מדינת הרווחה בישראל בשלושת העשורים האחרונים משקפות התחזקות של הגישה הניאו-ליברלית הדוגלת, בין השאר, בצמצום מעורבותה של המדינה בקידום יעדים חברתיים. בנוף הניאו-ליברלי ההולך ומתרחב בישראל נחלשים הכוחות התומכים במדינת הרווחה (דורון, 2003). בתוך כך נראה שמגמת הפרטה והמסחור בישראל נמשכה ואף הואצה בתחילת שנות ה-2000 (גל, 2004).

אם כן, זהו הרקע לדיון בעניינים של אנשים חסרי בית בישראל. בבסיסו של דיון זה עומדת הזכות לדיוור.

הזכות לדיוור

הזכות לדיוור מעוגנת באמנות בינלאומיות שונות של האו"ם. סעיף כ"ה של ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם קובע כי כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה, לבריאות ולרווחה שלו ושל בני ביתו, לרבות שיכון. סעיף 11 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע כי מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבודה ועבור משפחתו, לרבות דיוור נאות ושיפור מתמיד בתנאי קיומו. סעיף 27 באמנה בדבר זכויות הילד קובע כי במסגרת ההכרה בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו, המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ולאמצעיהן, יינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחראים לילד לממש זכות זו, ויסקפו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכנית סיוע, במיוחד באשר לתזונה, לביגוד ולדיוור.

הזכות לדיוור מובנת בצורות מגוונות בזירה הבינלאומית. למרות זאת, מדינות רבות, ומדינת ישראל בתוכן, לא עומדות במחויבותן למימוש הזכות לדיוור נאות, מחויבות המובעת בין השאר בחתימתן על אמנות והכרזות שונות. כך נמנעים ממספר גדול והולך של אנשים המרכיבים השונים של זכות זו. אנשים רבים חיים בדיוור לא נאות, מיליונים מאוימים בפניו כפוי מבתיים, ועוד מיליונים ברחבי העולם מפונים מדי שנה מבתיים בכוח (UN-HABITAT/OHCHR, 2003). לאחרונה פורסם דו"ח המרכז לניטור עקירה

פנימית של מועצת הפליטים בנורווגיה (IDMC-NRC) בנוגע למגמות של עקירה פנימית בשנת 2009. לפי נתוני המרכז, לפחות 6.8 מיליון אנשים ב-23 מדינות אולצו לעזוב במהלך אותה שנה את בתיהם עקב סכסוך ואלימות (Birkeland, Halff, & Jennings, 2010). לפי ועדת האו"ם להתיישבות אנושית, בסוף המאה ה-20 היו ברחבי העולם כ-100 מיליון אנשים חסרי בית (UNCHS, 1999).

הגדרות של חסרות בית

חסרות בית היא מושג מעורפל המשתנה ממקום למקום ומתקופה לתקופה. הגדרות של חסרות בית בדרך כלל מקיפות מגוון רחב של תנאי חיים. מלבד זאת הן מובנות, לפחות במידה מסוימת, בהקשרים חברתיים, תרבותיים ופסיכולוגיים (Neale, 2008). האנציקלופדיה של חסרות בית דנה בקושי להגדיר את התופעה (Burt, 2004).

למרות קושי זה נראה כי אתוס – הטיפולוגיה האירופית של חסרות בית (ETHOS – *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*)³ – צוברת תאוצה. דוגמה לכך ניתן למצוא באימוצה לאחרונה בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בניו זילנד (Statistics New Zealand, 2009). לפי אתוס, חסרות בית והדרה דיורית מוגדרות כך:

- העדר קורת גג (rooflessness) – ללא מחסה כלשהו, "שינה בתנאים קשים"⁴;
- העדר בית (houselessness) – מקום זמני ללינה, במוסדות או בבתי מחסה;
- חיים בדיוור לא בטוח (insecure housing) – איום של הדרה חמורה מדיוור בשל תקופת שכירות לא בטוחה, פינוי או אלימות בתוך הבית;
- חיים במגורים לא הולמים (inadequate housing) – בקרואנים באתרים לא חוקיים, במגורים לא מתאימים, בצפיפות קיצונית.

3 טיפולוגיה זו פותחה בידי הפרוצדורה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית FEANTSA – la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. פנטסה נוסדה ב-1989, כארגון אירופי לא ממשלתי, המאגד כמאה ארגונים מ-30 מדינות, בהן כל 27 מדינות האיחוד האירופי. פנטסה נתמכת כלכלית בידי הוועדה האירופית, עובדת בצמוד למוסדות האיחוד האירופי, והיא בעלת מעמד מייצג במועצת אירופה ובאו"ם (ראו: www.feantsa.org). להסבר על הטיפולוגיה ולנוסח המלא שלה באנגלית ראו:

4 <http://www.feantsa.org/code/EN/pg.asp?Page=484>. לתרגום הטיפולוגיה לעברית ראו נספח ב. המונח rough sleepers ("אלה הישנים בתנאים קשים") נטבע באנגליה, ובמקורו שימש לאנשים הישנים בשקי שינה ברחובות לונדון. ב-1990 הפעילה ממשלת אנגליה את Rough Sleepers Initiative. מטרתה של היוזמה הייתה למקד מאמצים בעזרה לאלה הישנים ברחוב. בעקבות הצלחתה הורחבה היוזמה במהלך שנות ה-90 לערים גדולות אחרות באנגליה. מאז גלש השימוש במונח לספרות גם במקומות אחרים.

ארבע קטגוריות אלה מביאות בחשבון שיש להבחין בגיוון שעשוי לנבוע מההבדלים בין ארצות שונות, בין אנשים חסרי בית בני גילאים שונים, מגדר שונה, מוצא שונה וכו'.⁵ גישה זו מאששת גם את העובדה שחסרות בית היא תהליך ולא תופעה סטטית, והיא משפיעה על משקי בית פגיעים רבים בנקודות זמן שונות. יש הכרה בתנודתיות המתמדת של אנשים בין הקטגוריות השונות לאורך זמן. יש לציין כי כותבי הטיפולוגיה אינם מוותרים על החיבור בין הסעיפים, ומציגים הגדרה אחת לחסרות בית ולהדרה מדיור (FEANTSA, 2007).

מעבר לתשומת הלב שיש לייחס להגדרות חשוב גם להבין מה הם הגורמים השונים המובילים אנשים למצב שבו הם הופכים לחסרי בית.

תיאוריות של חסרות בית

הסיבות לחסרות בית עשויות להיות מבניות, מוסדיות, סיבות הקשורות ליחסים בין-אישיים וסיבות אישיות (Edgar, 2009; European Commission, 2010).

סיבות מבניות למשל הן שינויים בשוק הדיור (Thorpe, 2008), בשוק העבודה (European Commission, 2010) וקיצוץ בקצבאות (Thorpe, 2008). בין הסיבות המוסדיות ניתן למנות שחרור ממוסדות ללא דאגה לדיור או דיור בבית חולים מעבר לתקופה הנדרשת מבחינה רפואית (European Commission, 2010), כלומר אשפוז סוציאלי. סיבות אישיות עשויות להיות בין השאר היסטוריה עבריינית, שימוש בסמים ובאלכוהול, היסטוריה של טיפול במסגרות השונות של גורמי הרווחה (Hutson & Liddiard, 1994).

במהלך שהחל כבר בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 מכנה ניקולס פליס (Pleace, 2000) בשם "האורתודוקסיה החדשה" את ההכרה הגוברת בספרות בכך שלמעשה ההסבר לסיבות לחסרות בית טמון בשילוב שבין סיבות מבניות לסיבות אישיות.

מדיניות כלפי אנשים חסרי בית

מהספרות עולה תובנה משלוש יבשות לפחות, באשר לצורך בגישה כוללת, כשמבקשים להתוות מדיניות טיפול בחסרי בית. גישה זו גורסת ארבע רמות התערבות שונות

5 אף שמדובר בהגדרה המתייחסת ביסודה למצבי חיים של אנשים, ברור כי יש משמעויות שונות לתת הקבוצות הכלולות בהגדרה. כל מדיניות צריכה להיות גמישה כדי להתאים את עצמה לתת קבוצות כאלה, כמו נשים, צעירים, משפחות, פליטים, מהגרים וכו'.

במשולב: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות התערבות לטווח ארוך (Edgar, 2004; Edgar, Doherty, & Mina-Coull, 1999; FHCSIA, 2006; Minnery & Greenhalgh, 2007). הבנת השילוב של ארבע רמות אלה חשובה ביותר בדיון על המדיניות כלפי אנשים חסרי בית.

עוד ניתן ללמוד מהספרות שאחד מיעדי המדיניות כלפי אוכלוסייה זו, מיגור התופעה, הפך ליעד לאומי בארצות הברית (Burt et al., 2004). מגמה זו החלה לגלוש גם לאירופה.⁶

לפי אדגר ועמיתים (Edgar et al., 2003) בסיוע לאנשים חסרי בית יש לבחון לפני הכול אם יש בסיס חקיקתי להספקת שירותים ומהו טבעם של כלי החקיקה הקיימים. בהקשר זה יש לדון במסגרת שמספקת החקיקה למימון ולתקנות של שירותים לאנשים חסרי בית, כמו גם בגורמים האחראים לפיתוח אסטרטגיות ומדיניות.

עוד שני גורמים מרכזיים משפיעים על בחירת נתיבי המדיניות המועדפים: (1) סוגיית העלות-תועלת (ראו לדוגמה: Rosenheck, Fisk, Rakfeldt, & McCormack, 2006; Rosenheck, 2000); (2) ניטור היקף תופעת חסרות הבית, אשר עשוי לאפשר מדיניות הולמת יותר (Fitzpatrick, Kemp, & Klinker, 2000). מספר מדינות כבר מפעילות מערכות ניטור שכאלה.⁷

ספרות מקצועית ישראלית על חסרות בית

בהעדר חוק הנוגע לאנשים חסרי בית בישראל, המדיניות הנוגעת לנושא מתבטאת בהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית (להלן תע"ס) (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010). הספרות המקצועית הישראלית המתייחסת למדיניות זו היא מצומצמת ביותר (ראו למשל בספקטור, 2010; בר-און, 2000; גן-מור ופריבך-חפץ, 2009; דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות, 2005; מדינה, 1994; שיינטוך, 2008, 2010).⁸

לאור הרקע של חקר מדינת הרווחה הישראלית והגורמים המרכזיים לניתוח מדיניות כלפי אנשים חסרי בית, תוצג עכשיו בקצרה המתודולוגיה, ומיד לאחריה יוצגו הממצאים.

6 ב-16 בדצמבר 2010 אימץ הפרלמנט האירופי הצהרה המפרטת אסטרטגיה אירופית כלפי חסרות בית, הכוללת בין השאר את מיגורה. לפירוט האסטרטגיה ראו: <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28111&language=EN&startValue=0>

7 להרחבה בעניין תוכניות לאומיות המנטרות את היקף תופעת חסרות הבית ראו שיינטוך, 2008.

8 להרחבה על הספרות המקצועית הישראלית הרלוונטית ראו שיינטוך, 2010, עמ' 27-29.

מטרת שני חלקים אלה של המאמר היא לתאר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, על סמך סקירת מצב העניינים בעולם. במסגרת זו המטרה היא לבחון את ההגדרות ואת ההסברים שנותנים בישראל לתופעה, כמו גם את המדיניות אשר ננקטה בעקבותיהם. מהלך זה נעשה תוך בחינת ההקשר של מצב הדיור ומצבם של חסרי הבית בישראל בתקופה המדוברת.

מתודולוגיה

המחקר התבסס על מקורות ארכיוניים ראשוניים ועל מקורות אחרים. החומרים נאספו ממשרדי ממשלה, מרשויות מקומיות שעסקו בסוגיית חסרות הבית בתקופה המדוברת ומארכיון פרטי אחד.

במהלך המחקר (אשר בגרסתו המלאה עסק בתקופה שמאז 1948), נאספו חומרים מן הארכיונים האלה: גנוך המדינה; הארכיון הציוני המרכזי; ארכיון הכנסת; משרד המפקחת הארצית לדרי רחוב, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים; ארכיון המוסד לביטוח לאומי; ארכיון עמותת ש.ח.ל. – עמותה לפיתוח שירותי טיפול וחינוך לנוער; ארכיון ציונה קמלמן; ארכיון עיריית ירושלים; ארכיון עיריית תל אביב-יפו; ארכיון הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב, עיריית תל אביב-יפו; היחידה לדרי רחוב בעיריית תל אביב-יפו.

חיפשנו אחר חומרים שונים העשויים לאפשר את בנייתה של תמונה היסטורית בנושא. ביניהם ניתן למנות דיונים רלוונטיים בוועדות הכנסת השונות, כמו גם הצעות חוק, תזכירי חוק וחוקים; נהלים רלוונטיים מרשויות שונות, כגון משרד העבודה והרווחה, משרד הבינוי והשיכון, המוסד לביטוח לאומי, עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו. בין החומרים שנאספו ניתן למנות גם מכתבים, סיכומי ישיבות, דוחות, סיכומים ומאמרים שלא פורסמו, כתבות עיתונות, כמו גם קלטות וידאו ואודיו.

המדיניות ביחס לחסרות בית בישראל 1991–2011

במדינת ישראל חיים בפתח העשור השני של המאה ה-21 אלפי אנשים חסרי בית. מהמחקר שמאמר זה מציג חלק מתוצאותיו עולה שאין זו תופעה חדשה. מאז קום המדינה בשנת 1948 ועוד לפני הקמתה היו בה אנשים חסרי בית.⁹

את מקורות המדיניות המוכרת כיום כלפי אנשים חסרי בית ניתן למצוא בהקמתה של היחידה לדרי רחוב בעיריית תל אביב-יפו באוקטובר 1991. להלן יוצג בקצרה הדיון שהביא להקמתה של יחידה זו, שבעבודתה הובילה להתגייסותם של משרדים ממשלתיים שונים לעבודה עם אנשים חסרי בית. עבודה זו הניחה מסד לתהליך עיצוב המדיניות, שבסופו של דבר הוביל לבנייתה של מדיניות רשמית כלפי אנשים חסרי בית בישראל. לאחר מכן נציג את היקף התופעה, כמו גם חתך סוציו-דמוגרפי של האוכלוסייה. כהקדמה לדיון זה יוצגו ההסברים להשתלשלויות שהפכו אנשים לחסרי בית בישראל בתקופה המדוברת. ראשית כול יוסבר ויוגדר המונח "דר רחוב".

הטבעת המונח "דר רחוב" והגדרתו

מעטים האנשים שמדברים בעברית על "חסרי בית" ולא על "דרי רחוב". כבר בתחילת הדרך הוחלט במוסדות שעבדו עם אוכלוסייה זו לטבוע מונח מיוחד וחדש לאוכלוסיית היעד: "דרי רחוב" (ראו פרידמן, 1994; קמלמן, 1996). זאת אף שמונח זה מצמצם את ההגדרה של תופעת חסרי הבית. מחד גיסא מדובר במונח פונקציונלי שתכליתו להשיג משאבים כמו גם תמיכה ציבורית, ומאידך גיסא זהו מונח דיספונקציונלי לבניית מערכות למניעת התופעה (קמלמן, 1996).¹⁰ למרות זאת השתרש המונח "דרי רחוב" גם בשפה המקצועית והאקדמית, גם בספרות היפה, גם בעיתונות וגם בשיח היומיומי.

בתחילת הדרך היו למונח זה פירושים מגוונים. משרד העבודה והרווחה הגדיר "דר רחוב" כך:

אדם השרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה, בניתוק מוחלט מבני המשפחה ו/או מידידים מעברו וכן אינו בקשר עם מערכות שירות שונות. ההזנחה הפיזית והנפשית הקשה מתעצמת עקב תנאי החיים בהם הוא שרוי: דיכאון וחוסר כל תקווה.

9 להרחבה בעניין המדיניות שלפני 1991 ראו שיינטוך, 2010, פרקים 3, 4.

10 אכן נמצא כי בתקנות העבודה הסוציאלית אין כל מרכיב של עבודת מניעה (שיינטוך, 2008).

דרי הרחובות חשופים להידרדרות ולפגיעות מצד גורמים שליליים המנצלים אותם בסביבתם. רובם ניתנים לאפיון כאנשים חסרי ישע ואינם מסוגלים לדאוג לצורכיהם, בדרכים מקובלות (דרי רחובות – עירית תל אביב יפו, [ל.ת.]).

ציונה קמלמן, מנהלת היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו בעשר השנים הראשונות לעבודתה של היחידה, שהיתה דמות מרכזית בהטבעת המונח, ראתה בדרי הרחוב את "המובסים והקורבנות של הקריטריונים שקבעו לעצמם מוסדות העזרה, שהסתגרו בשירות עצמם" (קמלמן, 1996, עמ' 8). במקום אחר קראה קמלמן לתופעה זו "אבודים בנככי הבירוקרטיה" (קמלמן 1991, עמ' 87).

למרות זאת, בהגדרתם של דרי הרחוב לעיל ובהוראות התע"ס שנכתבו מאוחר יותר, מוצגים דרי הרחוב כ"אנשים כנועים ומובסים [...] מיואשים וחסרי אונים לשינוי מצבם" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010, סעיף 1.3). הצגתם ככאלה מתעלמת מעוצמתה של מערכת בירוקרטית שבה האנשים חסרי הבית אכן עלולים להיות "אבודים בנככי הבירוקרטיה" (קמלמן 1991, עמ' 87). קמלמן ציינה את המובסות למול מערכת שירותים שאיננה מתחשבת באלה שהיא אמורה לשרת: אנשים שלמעשה אינם מובסים ונטולי יכולת לשנות את מצבם, כפי שמצוין בתע"ס, אלא כאלה ש"כושר הלחימה האישי [שלהם] מושקע בחיי הרגע, ולא בתכנון העתיד" (קמלמן, 1996, עמ' 9).

למה אנשים הופכים חסרי בית

במחקר שערכה דפנה פרומר (2003) בנוגע לתהליכים המובילים אנשים בישראל אל המגורים ברחוב היא מעלה שני נתיבים עיקריים שכאלה: הראשון מאפיין בדרך כלל ישראלים ותיקים שעברו חוויות קשות בילדות, נחשפו למחלות של הוריהם, לאי תפקוד הורי ולהתעללות נפשית וגופנית מצד ההורים ויצאו מהבית בגיל צעיר. אנשים אלה משלמים גם את המחיר של חולשת מערכת התמיכה הנמשכת גם בבגרותם. הנתיב השני מאפיין בדרך כלל את העולים מברית המועצות לשעבר, אשר ככלל גדלו במשפחות מתפקדות, למדו מקצוע והיו מרושתים מבחינה חברתית. עם זאת, משבר ההגירה וקשיי הסתגלות הם אלה שבסופו של דבר הובילו אותם אל החיים ברחוב.

דף מידע של היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו משנת 1999 מצביע על כך שמחצית המטופלים ביחידה ויותר הפכו לדרי רחוב בשל סיבות אישיות, כגון העדר תמיכה משפחתית וחברתית, נטישת המשפחה והתמכרות לאלכוהול ולסמים אחרים (דף מידע, 1999). במקום אחר מוזכרים גם קונפליקט ומריבה עם אנשים שגרו איתם ושחרור מכלא או מבית חולים (קמלמן, 1991, א). עוד מצוינים גורמים מבניים הכוללים הגירה למדינת

ישראל ללא תמיכה, עוני (דף מידע, 1999) וגם ירידה במלאי הדירות למגורים בעיר, העדר דירות קטנות ודירות זולות, כמו גם הגדלת האוכלוסייה בעיר (קמלמן, 1991א).

חשוב להזכיר כאן שוב שעל פי העולה מהספרות המקצועית של השנים האחרונות הסיבות האישיות עשויות לנבא מי יגיע לרחוב, בעוד שסיבות מבניות – וביניהן קשיים בשוק הדיור ושוק התעסוקה, כמו גם קיצוץ קצבאות – הן האחראיות הישירות לתופעת חסרות הבית (Pleace, 2000; Wright, Rubin, & Devine, 1998).

בהקשר זה מעניין לבחון גורמים מבניים הרלוונטיים לתקופה, ביניהם שוק הדיור בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת. בשנים 1987-1988 היו מחירי הדירות לקנייה ולהשכרה בפריפריה של המדינה ושל הערים הגדולות נמוכים מאוד. בראשית שנת 1989 החלו להתפרסם בעיתונות ידיעות על כך שמספר העולים מברית המועצות לשעבר עומד לגדול במידה רבה. לידיעות אלה היתה השפעה מהירה על מחירי הדירות לקנייה ולהשכרה. עם ראשית גל העלייה מברית המועצות לשעבר לא עמדו לרשות ממשלת ישראל והסוכנות היהודית יחידות דיור זמני פנויות לקליטתם של הבאים. היקפו של היצע הדיור האפשרי בשוק החופשי היה לא ברור, היצע הדיור הציבורי בשכירות לא עלה על 10,000 יחידות דיור, והיקף הבנייה החדשה לא ענה אף על הביקוש מצד האוכלוסייה הוותיקה. תוך מספר חודשים בתחילת שנת 1990 התמלא חלק גדול מן הדירות שבמרכז המדינה, והעולים החלו לפנות לערי הפריפריה. תוך זמן קצר חלה עלייה גדולה במחירי שכר הדירה ובמחירי הדירות לקנייה. זו נבעה תחילה מהידיעות על בואם ולאחר מכן מבואם בפועל של העולים (בורוכוב, 1998).

במסגרת דיון זה על הגורמים המבניים אשר השפיעו על הפיכתם של אנשים לחסרי בית עקב התנודות בשוק הדיור, יש לציין שמחירי השכירות הגבוהים הביאו לכך שמשפחות רבות של עולים בחרו לגור יחדיו. החיזיון של שתי משפחות או יותר בדירה אחת צפופה הפך רווח (בורוכוב, 1991; Alterman, 1995). העלייה התלולה במחירים חוללה גל של מחאות קולניות של זוגות צעירים וחסרי דיור אחרים, שהקימו בקיץ 1990 אוהלים בגינות ציבוריות במרכזי הערים. המחאות זכו לכיסוי תקשורתי נרחב, ועד מהרה היו פוליטיקאים שאימצו את מצוקת הדיור כנושא למאבק פוליטי (בורוכוב, 1998).

במסגרת דיון זה על שוק הדיור יש לציין גם שמאז קום המדינה עודדו והעדיפו ממשלות ישראל את חזקת הבעלות על דיור על פני הדיור בשכירות (ראו בן-שטרית, 2003, 2008). ואולם עליית מחירי הדיור גרמה לכך שגובה המשכנתאות הציבוריות פיגר אחר קצב

העלייה במחירי הדירות.¹¹ רוכשי הדירות נזקקו עוד למקורות מימון אחרים מלבד המשכנתה. בהיעדרם, עמדו לפני שוקת שבורה. שוק הדירות להשכרה גם הוא ידע התפתחויות דרמטיות באותו הזמן; מחירי השכירות קפצו בשיעורים גבוהים ביותר. משכירי הדירות "יישרו קו" עם כוח ההשכרה של העולים החדשים שהחלו להגיע למדינת ישראל, ואף דרשו תשלום לשנה מראש (דרי, 1992).

מחאת האוהלים של קיץ 1990 שהתחוללה בעקבות האירועים האלה לא היתה המחאה הראשונה כנגד מדיניות הדיור או בעקבותיה. היא הצטרפה לשורת מאבקים שהתרחשו לפנייה וגם אחריה: מרד ואדי סאליב (1959), מחאות הפנתרים השחורים ותנועת האוהלים (בשנות ה-70) ומאבקי האוהלים בירושלים (1994, 2007), בבאר שבע (2004-2005), ומן הסתם עוד מאבקים אחרים שלא תפסו מספיק את עין התקשורת או האקדמיה. כמעט כל המאבקים האלה פרצו את תחומם והפכו לארציים. כולם קשורים בדרך כזו או אחרת לדיור. דוגמה עדכנית למאבק שכזה ניתן כמובן למצוא במחאה האחרונה שהחלה עם הצבתם של מספר אוהלים בכיכר הבימה בתל אביב ב-14 ביולי 2011.

נראה שלמחאת האוהלים של חסרי הדיור בקיץ 1990¹² היתה תרומה משמעותית להבחנה הברורה בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור", המוצגת בתקנות העבודה הסוציאלית המתחייסות לדרי רחוב. הבחנה זו מבדילה למעשה בין טיפול בגורמים האישיים אצל דרי הרחוב לטיפול בגורמים המבניים אצל חסרי הדיור. להלן יורחב הדיון בנוגע להתפתחותה של המדיניות.

הקמת היחידה לדרי רחוב בעיריית תל אביב-יפו וניצני המדיניות כלפי אנשים חסרי בית

ביוני 1991 נערך לראשונה דיון בנושא אנשים חסרי בית בעיריית תל אביב-יפו (דו"ח ביקורת על היחידה לדרי רחוב, 1994, סעיפים 10-11). בחודש אוקטובר אותה שנה פורסמה לראשונה טיוטת נוהל זמני לטיפול בדרי הרחוב בעיר (טיוטת נוהל, 1991, עמ' 1). נראה שהיה זה הצעד הרשמי הראשון שיביא בסופו של דבר לפרסומה של הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית, שפורסמה לראשונה במאי 1996 תחת הכותרת הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב (משרד העבודה והרווחה, 1996).

11 מיולי 1989 עד יולי 1990 עלה מדד המחירים לצרכן ב-17.5% לעומת מדד סעיף הדיור שעלה ב-37.2%. בשבעת החודשים הראשונים של שנת 1991 עלה מדד המחירים לצרכן ב-12.8% בעוד מדד מחירי הדירות עלה ב-23.8% (דרי, 1992, עמ' 8).

12 להרחבה על מחאת האוהלים של חסרי הדיור בקיץ 1990 ראו דרי, 1992; שיינטוך, 2010.

באוקטובר 1991 החלה היחידה לדרי רחוב בעיריית תל אביב-יפו את עבודתה עם אנשים חסרי בית. נראה שלפני כן לא היו התערבויות לטובת אנשים חסרי בית בישראל, למעט מהלכים אקראיים וקצרי טווח. התוכנית של עיריית תל אביב-יפו היתה חלוצית ברמה הארצית ושימשה מודל לפיתוח ידע בנוגע להתערבויות לטובת אנשים חסרי בית בישראל. בעקבותיה הוקמו בשנים הבאות תוכניות דומות בערים אחרות, ובמקביל עוצבה המדיניות.

העיסוק בענייניהם של אנשים חסרי בית בתקופה המדוברת החל אפוא בפעולתה של עיריית תל אביב-יפו. מאוחר יותר, כשנכנסו גם הגורמים הארציים לעיסוק בנושא, הוא נשאר ברמת הדרגים הנמוכים במשרדי הממשלה השונים. שינוי דרמטי בהתגייסותם של אלה לטיפול בנושא חסרות הבית חל עם חילופי השלטון וכניסתה של אורה נמיר לתפקיד שרת העבודה והרווחה ב-31 בדצמבר, 1992. זמן קצר לאחר כניסתה לתפקיד, זימנה השרה לישיבה את נציגי עיריית תל אביב-יפו ואת המנהלים הבכירים של משרדי הממשלה שהיתה להם נגיעה לנושא. בפגישה נעטרו חלק מהמשתתפים לבקשת השרה להחיל הליכים מקוצרים לטיפול בדרי רחוב (קמלמן, [ל.ת.]). המרכזיים שביניהם היו הליך לקבלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי והליך לקבלת סיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון. על שני אלה יורחב להלן.

הקדמה למהלכים אלה ניתן לראות כבר בדו"ח התקדמות של היחידה לדרי רחוב בעיריית תל אביב-יפו מאפריל 1992. בדו"ח מוצג משרד העבודה והרווחה כגורם הדוחף את יתר המשרדים להשקיע בתחום דרי הרחוב (קמלמן, 1992). למעשה הפעיל המוסד לביטוח לאומי נוהל מקוצר להבטחת הכנסה לדרי הרחוב בטיפול היחידה כבר מאז מארס 1992 (קמלמן, [ל.ת.]). ביולי 1992 אף הגישה מנהלת היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו למוסד לביטוח לאומי תוכנית ל"מפעל מיוחד"¹³. ההסכם שנחתם בין עיריית תל אביב-יפו למוסד לביטוח לאומי כלל סעיף שהורה ללוות את התוכנית בהערכה מחקרית (דו"ח ביקורת על היחידה לדרי רחוב, 1994, סעיפים 34-36). הערכה זו פורסמה בשני חלקים (ראו שפירו ופרומר, 1996, 1998).

ב-15 בדצמבר, 1993, פרסם המוסד לביטוח לאומי נוהל טיפול בדרי רחוב (HOMELESS). נוהל זה משמש (בשניוים קלים) מאז ועד לימי כתיבת מאמר זה כבסיס שלפיו פועלים עובדי המוסד לביטוח לאומי עם דרי הרחוב. הוחלט לפטור את דרי

13 המוסד לביטוח לאומי באמצעות הקרן ל"מפעלים מיוחדים" תומך בפיתוח שירותי רווחה חדשניים וניסיוניים. להרחבה ראו:

http://www.btl.gov.il/Publications/Special_Activities_publications/Pages/default.aspx

הרחוב ממבחן תעסוקה,¹⁴ ולטפל בהם על פי נוהל בן שני שלבים: שלב חירום; שלב אבחון ושיקום או תוכנית החזקה בקהילה (גינסברג, 1993).

גם משרד הבינוי והשיכון נרתם באופן מהותי יותר לעבודה עם אנשים חסרי בית לאחר הישיבה אצל השרה אורה נמיר. עם זאת, גם למשרד זה היו כבר ב-1992 תוכניות להליך מקוצר לאנשים חסרי בית (סיכום פרוטוקול בנושא דרי רחובות, 1992). תוכניות אלה התממשו בחודשים שלאחר מכן, כאשר סיוע בשכר הדירה הפך לספינת הדגל של העזרה שהגיש משרד הבינוי והשיכון לאנשים חסרי בית (שוורץ, 1995).

עוד מספר משרדים התגייסו לעבודה עם אנשים חסרי בית. עם זאת, במבט לאחור ניתן לומר שמשרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון היו שלושת הגופים הממשלתיים אשר שילוב דרכי המדיניות שלהם יצר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, שהונהגה בידי משרד העבודה והרווחה.

לקראת סוף שנת 1993 פרסמה היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו מסמך שכלל מטרות ויעדים של התוכנית. לפי המסמך היתה התוכנית מיועדת לאנשים שנמצאו ישנים ברחובות תל אביב והביעו את רצונם לעשות מאמץ כדי להפוך מדרי רחוב לבני בית. מעבר זה מדר רחוב לבן בית היה מטרתה המובהקת של התוכנית, שהוגדרה כתוכנית שיקומית לשינוי מהלך חייו של הפרט מזה ולהתאמת מעני התוכנית מזה (קמלמן, 1993).

הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית: "הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב"

המדיניות הכוללנית כלפי אנשים חסרי בית פורסמה לראשונה ב-26 במאי 1996, ונכנסה לתוקף ב-1 ביוני אותה שנה כהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית (משרד העבודה והרווחה, 1996). הוראה זו עודכנה מאז שלוש פעמים: ב-1997 (משרד העבודה והרווחה, 1997), ב-2004 (משרד הרווחה, 2004) וב-2010 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010). העדכון האחרון כולל שני נספחים: המדיניות המעודכנת של המוסד לביטוח לאומי, הכוללת את ההליך המקוצר לקבלת הבטחת הכנסה (שם, נספח א); המדיניות המעודכנת של משרד הבינוי והשיכון, הכוללת הליך מקוצר לקבלת סיוע בשכר דירה (שם, נספח ג). ההוראה על שני נספחיה מהווה את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בשנת 2011. למעשה, גם בשנת 2011 מוביל משרד הרווחה והשירותים החברתיים את המדיניות, כשמשרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי מצטרפים אליו.

14 המשמש בדרך כלל תנאי של המוסד לביטוח לאומי לשם קבלת הבטחת הכנסה.

הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית נפתחת בהצהרת משרד הרווחה שהאחריות הביצועית על הטיפול בדרי הרחוב מוטלת על הרשויות המקומיות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010, סעיף 1.2).¹⁵ בהמשכה מוגדרת האוכלוסייה הנכללת בהוראה ונקראת "דרי רחוב" (שם, סעיף 2), ומוצגות מטרות ההתערבות, הכוללות הצלת חיים, מניעת מוות ברחוב, מתן תנאי חיים הומניים (סעיף 3.1), מתן עזרה במיזוי זכויות (סעיף 3.2) ושיקום אישי-משפחתי-חברתי (סעיף 3.3).

במפתיע לא מוזכר במטרות כל היבט הקשור באופן מפורש בדיוור. לשם השוואה, הגורמים המרכזיים במדיניות באירופה הם נגישות לדיוור, מניעת הדרה ודרכי מדיניות המכוונות כלפי הפגיעים ביותר (Edgar, 2005). על רקע גורמים אלה בולטים במדיניות הישראלית היעדרם של היבטי הדיוור והעוני של אלה שהגיעו לחסרות בית וההתמקדות במטרות של מניעת מוות, מיזוי זכויות ושיקום אישי (שיינטוך, 2008).

כדי להשיג את מטרות הוראת התע"ס, מציג סעיף 4 תשעה כלים חקיקתיים המהווים בסיס להתערבות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010). הסעיפים הבאים בהוראה (5-7) מפרטים את שלבי ההתערבות והטיפול באוכלוסיית חסרי הבית (שם, סעיף 5) ואת רצף השירותים המקומיים והארציים (שם, סעיף 6). בהמשך מפורטות המסגרות הארציות לטיפול בשיקום (שם, סעיף 7). סעיף שהוסף בתע"ס 2010 מורה על אופן הפעולה הנדרש במקרה של מוות של דר רחוב (שם, סעיף 8). לבסוף יש מספר סעיפים המסדירים עניינים הקשורים בהכשרה ובהשתלמויות לעובדים הסוציאליים והמדריכים העובדים עם דרי הרחוב (שם, סעיף 9) וכן במימון הפעילות של המסגרות השונות לדרי רחוב (שם, סעיפים 10, 12), ועניינים הקשורים בדיווח ובבקרה הנוגעת לפעילותן (שם, סעיפים 11 ו-13 בהתאמה).

המדיניות הישראלית המתבטאת בתע"ס אינה מכסה את כל אפשרויות ההתערבות המוזכרות בספרות כעשייה מיטבית בתחום המשלבת התערבויות מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך. נראה שבתע"ס יש דגש על שלבי ההתערבות המוקדמת וההתערבות בשעת חירום; מטרות תע"ס, הרצף הטיפולי ומערך השירותים המוצעים בהן מכוונים כולם לשלבים אלה. בתע"ס יש אסטרטגיות תמיכה בעיקר לטווח הקצר ולפעמים לטווח הבינוני, אך נפקדות מהן אסטרטגיות התמיכה לטווח הארוך המומלצות להשגת עשייה מיטבית. לבסוף, תקנות העבודה הסוציאלית לא כוללות, כאמור, כל התייחסות לפעולות מניעה (שיינטוך, 2008).¹⁶

15 ביזור אחריות זה בישראל דומה למה שקורה ברובן המוחלט של מדינות אירופה ובעולם בכלל. ראו שיינטוך, 2008 בנוגע לשירותים לאנשים חסרי בית; וינאי, בראון וקושר, 2007 בנוגע לשירותי רווחה אישיים באופן כללי.

16 להרחבת היריעה בהצגת הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס ולבחינתה ראו שיינטוך, 2008.

הערכת המדיניות: דו"ח מבקר המדינה

במהלך הערכת המדיניות הנוהגת כלפי אנשים חסרי בית פרסם מבקר המדינה בדצמבר 2005 בדיקה של יישום תקנות העבודה הסוציאלית המתייחסות לדרי רחוב בשבע עיריות (דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות, 2005). ב-13 בפברואר, 2008, כשנתיים לאחר פרסום הדו"ח, נערך דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כשעל סדר היום דו"ח המבקר משנת 2005. בוועדה פרס שמואל גולן, משנה למנכ"ל משרד מבקר המדינה, בעיות שאיתר המבקר: הליך איתור דרי הרחוב לא היה תקין; חלק מדרי הרחוב שחולצו לא קיבלו טיפול ראשוני; לא נבנו תוכניות טיפול; לא הוקם מנגנון לחקירת מקרי מוות של דרי רחוב (פרוטוקול ישיבה, 2008). כפי שהוצג לעיל, נקודה אחרונה זו תוקנה לאחרונה בסעיף 8: מוות של דר רחוב (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010).

חקיקה בעניינם של אנשים חסרי בית

תקנות העבודה הסוציאלית אינן מחייבות כחוק (ראו ינאי, 2006). מאז שנות ה-90 של המאה ה-20 נעשו ניסיונות אחדים לעגן בכנסת מספר חוקים רלוונטיים אשר יוצגו בקצרה להלן.

הצעת חוק לטיפול בדרי רחוב, התשנ"ד-1994, באה לתקן מצב משפטי שבו על פי החוק הישראלי לא ניתן לטפל באנשים חסרי בית המסרבים לקבלת טיפול. ההצעה נועדה לאפשר טיפול בכפייה. היא הועלתה בכנסת פעמים מספר, כהצעת חוק פרטית של חברי כנסת עצמאיים, ופעם אחת כהצעה ממשלתית מטעם משרד העבודה והרווחה. הצעת חוק טיפול בדרי רחוב, התשנ"ה-1995, באה לפתור את בעיית חסרי הדיור העירייתיים וחסרי האמצעים, אשר לא נמצאה להם קורת גג מסיבות שונות. הוצע שיוקמו מעונות לטיפול בדרי רחוב שיספקו להם מגורים וצרכי מחיה בסיסיים; הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה), התש"ס-2000, באה למנוע את תופעת חסרי הבית הישנים ברחובות על ידי הקמת בתי מחסה; הצעת חוק נוספת שהועלתה על שולחן הכנסת ב-2003, הצעת חוק-יסוד: הזכות לדיור, באה לעגן בחוק את הזכות לדיור שתכלול את התנאים המינימליים לדיור – שטח, איכות פיסית ותנאים משפטיים לקיומה; הצעת חוק הרשויות המקומיות (דירות מקלט), התשס"ט-2009, באה למצוא פתרון למשפחות המפונות מדירותיהן תוך איתור פתרונות דיור חלופיים זמניים. הצעה זו הועלתה שוב לאחרונה תחת הכותרת הצעת חוק הרשויות המקומיות (דירות מקלט), התשע"ב-2011.

ניסיונות החקיקה הללו כללו דיונים בוועדות הכנסת ובמליאתה. עם זאת, אף לא אחת מן ההצעות צלחה את תהליך החקיקה במלואו. כך נשארת הוראה 33 לפרק 3 בתקנות

העבודה הסוציאלית על נספחיה כמדיניות הלאומית המוצהרת היחידה כלפי אנשים חסרי בית בישראל.

מספרים, נתונים וחתך סוציו-דמוגרפי

על פי ההערכות מנתה אוכלוסיית חסרי הבית של תל אביב-יפו בשנת 1991 כ-50 אנשים (הטיפול "הראשוני" בדרי רחובות בת"א, 1991, עמ' 1). גם אז וגם היום יש קושי למדוד את היקף אוכלוסיית חסרי הבית בישראל. מקור המידע הרשמי היחיד הקיים כיום במדינת ישראל בנוגע למספר חסרי הבית הוא משרד הרווחה והשירותים החברתיים. לפי מידע המתייחס לשנת 2009 נספרו בשנה זו 2052 דרי רחוב מטופלים ומוכרים למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, וההערכה היתה שיש עוד כאלף.¹⁷

לפי מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אשר סקר את נתוני שנת 2009, מספר המיטות אשר עמדו לרשות אנשים חסרי בית ברשויות המקומיות היה 227 (בס ספקטור, 2010, עמ' 6). יחד עם עוד כ-130 מיטות שהעמידו השירותים הארציים הן יכלו לתת מענה ל-17% בקירוב מאוכלוסיית חסרי הבית המוכרת (שם, עמ' 2). על פי מסמך זה התקציב השנתי לדרי רחוב במשרד הרווחה עמד על 15 מיליון ש"ח בקירוב (עמ' 10).

מאז קום היחידה לדרי רחוב בשנת 1991 ועד סוף אותו העשור השתנו מאוד מאפייני אוכלוסיית דרי הרחוב שנמצאו תחת טיפולה של עיריית תל אביב-יפו. בשנת 1991 היתה אוכלוסיית חסרי הבית מורכבת בעיקר מגברים. שני שלישים מהאוכלוסייה היו בני 40-60, ושליש היו מעל לגיל 60. יותר מ-50% מהם היו אשכנזים ותיקים בישראל. הם לא היו נוודים, אלא גרו זמן רב בתל אביב-יפו (קמלמן, 1991א). בחלוף הזמן השתנתה האוכלוסייה. עד לשנת 1996 הפכו העולים החדשים לרוב בקרב דרי הרחוב (חסרי בית ודרי רחוב, 1996). סקירת השנים 1989-1999 העלתה שהחתך הסוציו-דמוגרפי של האוכלוסייה כולל 60% שנולדו במדינות חבר העמים, 75% עולים שהגיעו למדינת ישראל לאחר 1991 ו-19% שאובחנו כסובלים ממחלת נפש (דף מידע, 1999). בשנת 1998 היו 60% מדרי הרחוב מכורים לאלכוהול ולסמים אחרים (נתונים על היחידה, 1998).

לפי משרד הרווחה והשירותים החברתיים הפרופיל המאפיין של דר הרחוב נכון לשנת 2010 בישראל מורכב מהמאפיינים האלה: זכר ממחוז המרכז, בן 36-45 (38%), יוצא מדינות חבר העמים (64%), אשר עלה למדינת ישראל אחרי שנת 2002 (38%). בדרך כלל הוא מכור לאלכוהול, גרוש או פרוד (54%), שחי ברחוב עד שנה (50%) ובעל השכלה

¹⁷ למספרי דרי הרחוב המוכרים ליחידה הארצית לדרי רחוב במשרד הרווחה והשירותים החברתיים או מטופלים בה בין השנים 1993-2010, ולמספרם של דרי הרחוב שהיו זכאים לפי משרד הבינוי והשיכון לעזרה בשכר דירה בשנים 2003-2010, ראו נספח ג.

תיכונת חלקית/מלאה (66%) (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [ל.ת.]). נראה שהמגמה שנצפתה בתל אביב ולפיה גדל מאוד מספר העולים בקרב אוכלוסיית חסרי הבית, כמו גם המגמה של ירידה בגילאיהם, שתיהן שרירות וקיימות בקרב כלל אוכלוסיית חסרי הבית בישראל בשנת 2010.

תמונת מצב של השירותים המוצעים לאוכלוסיית חסרי הבית

עם השירותים שהוצעו לחסרי בית לפני תחילת עבודתה של היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו בשנת 1991 ניתן למנות את אלה: סיוע בשכר דירה למשך חודשיים; פנייה עצמית או באמצעות הפניה של שכנים למוקד העירוני ורכו ללשכות הרגילות או ללשכת בודדים, אם חסר הבית אינו מוכר למערכת בשנה החולפת;¹⁸ הבטחת הכנסה זמנית מותנית בגמילה (קמלמן, 1991א). תמונת שירותים זו השתנתה מאוד מאז ועד סוף התקופה בפתח העשור השני של המאה ה-21.

בשנת 2010 פעלו 17 יחידות ייחודיות לדרי רחוב ברשויות המקומיות, וניתן סיוע נקודתי ביישובים אחרים. בתע"ס מוצע להקים ברשויות המקומיות שירותים שונים אשר בונים רצף טיפול. רצף זה כולל מרכז לאבחון, טיפול ושיקום ללא לינה, יחידת חירום לאיתור, חילוץ והגנה, מחסה ללינת לילה (shelter), מרכז אבחון, טיפול ושיקום תעסוקתי עם לינה (כניסה לתהליך טיפולי-שיקומי), דירת לווין (דיוור בהשגחה לקראת חזרה לקהילה), מרכז יום ומפעל מוגן לדרי רחוב. בחלק מהרשויות מוצע רצף של כלל השירותים, אך רובן מפעילות רק מסגרת אחת או שתיים בהתאם לצורך ולאפשרויות באותה הרשות. מלבד אלה יש מספר מסגרות ארציות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [ל.ת.]).

סיכום הממצאים

מבט על עשרים השנים האחרונות מעלה מספר ממצאים בולטים:

1. המונח "דר רחוב" שהוטבע בתחילת שנות ה-90 והוגדר באמצען שריר וקיים לכל אורך התקופה.

¹⁸ למוקד העירוני (שמוכר גם על פי מספר הטלפון שלו 106) מופנות פניות שונות של אזרחים שלא יודעים לפעמים לאיזה גורם אחר עליהם לפנות; ב"לשכות הרגילות" הכוונה כאן היא למה שמוכר כיום כמחלקות לשירותים חברתיים (שהחליפו את לשכות הסעד). מחלקות אלה מהוות את אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים מטעמה של מדינת ישראל. הן מיועדות לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית. לפי נוהל הטיפול שחל בזמנו על "בודדים", בודד הפונה או מופנה ללשכה לשם סיוע חייב היה לפנות ללשכה שהוגדרה באותו חודש כתורנית בטיפול בתיק הבודדים. תורנות זו עברה ברוטציה בין המחלקות, באופן שתיק הבודדים הועבר מדי חודש ללשכה תורנית אחרת.

2. גם אם ניתן לאתר שינויים קלים בסיבות שבגינן הפכו אנשים לחסרי בית לאורך התקופה, עדיין שרירה וקיימת הטענה העולה מהספרות הבינלאומית והמקומית, ולפיה בסיבות האלה ניתן לאתר שילוב בין סיבות מבניות לסיבות אישיות.
3. מן הממצאים עולה כי בעקבות הופעתם של חסרי בית ברחובות הערים במדינת ישראל, צמחו יוזמות מהשטח לטיפול בהם, אשר חייבו את משרדי הממשלה להירתם לעבודה עמם. עבודה זו הובילה בסופו של דבר לעיצובה ולבנייתה של מדיניות שלמה, גם אם לא מושלמת או מעוגנת בחקיקה. מדיניות זו מובלת בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומגובה בידי משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי. היא מספקת תשתית של שירותים הבונים ביחד רצף טיפול שהדגש בו הוא על שיקום.
4. אחד המאפיינים הבולטים של אוכלוסיית חסרי הבית בישראל העולה מן הממצאים הוא מספרם הגדול יחסית של העולים החדשים.

דיון

תקופת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית, שמתחילה ב-1991 ונמשכת עד לכתיבת מאמר זה ב-2011, היא תקופה ראשונה של מדיניות מוצהרת כלפי אוכלוסייה זו בישראל. על פי העולה מן הממצאים, בתקופה זו נוקטים מוסדות המדינה מהלכי מדיניות לטובת קבוצה מצומצמת מתוך חסרי הבית, המכונים "דרי רחוב". המהלך העיקרי הוא התערבות בשעת חירום, שתכליתו לעזור לאנשים שכבר הגיעו למצב שבו הם חסרי בית.¹⁹ עוד עולה מהממצאים, שההתערבות שנבנתה כדי לסייע לאוכלוסייה זו נבעה מרעיון השיקום והתבססה עליו באופן מרכזי. שתי התובנות האלה יוסברו להלן.

דרי הרחוב שבעייתם החברתית הובנתה בתקופה זו הוגדרו כך: בגירים הגרים בבתים נטושים, בגנים, בשטחים ציבוריים ובאתרי בניה; שרויים בהזנחה גופנית ונפשית קשה, מנותקים ממשפחה ומחברים וחשים ניכור כלפיהם (משרד העבודה והרווחה, 1996, 1997); אינם נאבקים לשנות את מצבם (משרד הרווחה, 2004); אינם מסוגלים לנהל חיים נורמטיביים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010).

19 מהלך של התערבות בשעת חירום הוא אחד מתוך ארבע רמות שיש להפעיל במשולב במסגרת מדיניות כוללת כלפי אנשים חסרי בית: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך (Edgar et al., 2004; Edgar et al., 1999; FHCSIA, 2006; Minnerly & Greenhalgh, 2007).

אם כן, ההבניה של בעיית דרי הרחוב היא של כאלה הזקוקים לסיוע המכוון למאפייניהם האישיים; אין אזכור של מצבם הדיורי מעבר לציין היותם דרי רחוב. הדגש בהסבר מושם אפוא על מאפיינים אישיים, ולא מבניים, שהפכו אנשים לחסרי בית. לכן גם על המדיניות שיש לנקוט כדי לסייע להם להיות מופנית למאפיינים אלה – פתרון בעיות אישיות במישורים אישיים.

על בסיס הממצאים שתוארו עד כה להלן ננסה להסביר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. זאת תוך שימוש בהבנייתן של בעיות חברתיות וברעיונות מדיניות.

מובן שיש גם גורמים אחרים, מלבד הבנייתן של בעיות חברתיות ורעיונות מדיניות, שהשפיעו על מדיניות זו. אחד המרכזיים בהם הוא התיאוריה המוסדית ההיסטורית (Peters, Pierre, & King, 2005). אין בכלים התיאורטיים שבחרנו להשתמש בהם כאן כדי להמעיט מכוחם ההסברי של כלים אחרים, שאולי אף ישמשו בעתיד כדי להסביר את תמונת המציאות המורכבת המתוארת כאן. ברור כי אין בשימוש בכלי תיאורטי אחד, או שניים, כדי למצות את ההסברים הנוגעים לתמונה זו. זאת ועוד, מובן שאין להתעלם ממהלכים חיצוניים אשר השפיעו על האירועים ומצרכים קונקרטיים שנוצרו בעקבותיהם.

הבנייתה של הבעיה החברתית של דרי הרחוב

גישות של הבניה חברתית מתמקדות בשאלות הנוגעות לדרך שבה אנשים מייצרים משמעות בעולם (Loseke, 1999). גישת הבניית הבעיות החברתיות משמשת כאן כדי להסביר, בין השאר, איך מודעות ציבורית לבעיות חברתיות עשויה לשנות את העולם מסביבנו, כמו גם את ההבנה שלנו את העולם (Loseke & Best, 2003). ההחלטה שבעיה מסוימת היא בעיה חברתית פירושה נקיטת עמדה מוסרית, כלומר הכרה בכך שהמצב בעייתי ודורש שינוי. ולכן יש לפנות למישור הסובייקטיבי, אשר בו ניתן למצוא מחלוקות פוליטיות, חברתיות ומוסריות. ההגדרה של בעיה חברתית אשר מנחה את ההתייחסות במאמר זה היא מצב בעייתי שתחולתו רחבה ושאפשר וצריך לשנותו (Loseke, 1999).

הרבט בלומר (Blumer, 1971) מציע תפיסה קונסטרקטיביסטית של בעיות בחברה. תהליך ההגדרה הקולקטיבית של בעיה חברתית שבלומר מציע בנוי מחמישה שלבים: (1) הופעתה של בעיה חברתית; (2) מתן לגיטימציה לבעיה; (3) הנעת פעולה בנוגע לבעיה; (4) בניית תוכנית פעולה רשמית; (5) יישום התוכנית (עמ' 301). ניתן לזהות חמישה שלבים אלה בתהליך ההגדרה הקולקטיבית של בעייתם של דרי הרחוב במדינת ישראל במהלך המחצית הראשונה של שנות ה-90 של המאה ה-20:

1. הופעתה של הבעיה החברתית של דרי הרחוב

על פי בלומר (שם) בעיות חברתיות אינן תוצאה של חוסר תפקוד מובנה בחברה, אלא תוצאה של תהליך שבו מצב נתון נבחר ומזוהה כבעיה חברתית. בעיה חברתית לא קיימת בחברה, כל עוד לא זוהתה כקיימת באותה החברה. בלומר מונה רשימת מרכיבים העשויים להשפיע על הפיכתה של בעיה לבעיה חברתית. מתוכם ניתן לזהות כמה הקשורים לתופעת דרי הרחוב בתל אביב-יפו, ובישראל בכלל.

תפקיד המדיה: נראה שכתבת טלוויזיה בתוכנית ערב חדש בקיץ 1989, אשר בה נראו אנשים נכנסים ויוצאים ממבנים נטושים וישנים בגן מאיר בתל אביב, היתה בין הראשונות בגל של כתבות בעיתונות הכתובה והאלקטרונית. עיריית תל אביב-יפו והיחידה לדרי רחוב שם השתמשו בעיתונות כדי להעלות את הבעיה על סדר היום בכל הזדמנות במהלך שנות ה-90. בשנים אלה נעשו כתבות רבות במגוון אמצעי תקשורת כתובה ואלקטרונית שעסקו בשני נושאים מרכזיים – אנשים חסרי בית והעזרה שהם החלו לקבל מהיחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו.²⁰

השפעת אירועים מקריים הקשורים בדרי רחוב על הציבור ותפקידם של פוליטיקאים:

יש שתי דוגמאות מרכזיות לאירועים כאלה: (1) לקראת סוף שנת 1990 נמצאה מכרה של ראש העיר תל אביב-יפו, שלמה להט, ערירית וגלמודה במצב קשה בביתה. בעקבות זאת שם להט את כובר משקלו על טיפול בערירים ובגלמודים, דבר שתרם לבניית היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו (קמלמן, [ל.ת.]). (2) בלילה של ה-9 בינואר, 1993, מת חסר בית בדירה נטושה בתל אביב. יום לאחר מותו כונסה ישיבת חירום בעירייה (פרטי-כל ישיבה בנושא דרי רחוב, 1993). באותו היום, ב-10 בינואר, 1993, קבעה שרת העבודה והרווחה, אורה נמיר, שמשרדי הממשלה בהובלת משרדה ייקחו על עצמם את הטיפול בנושא, כאשר עיריית תל אביב-יפו תמשיך להוות הזרוע המבצעת בשטח (אלרן, 1993, סעיף 2).

תפקידם של ארגונים חזקים ותאגידים: בהיסטוריה של העבודה עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל כמעט אין נוכחות לארגונים שאינם קשורים לשלטון המרכזי או המקומי, או כאלה הממלאים תפקידים בשמם. עם זאת, ניתן וחשוב לציין כאן את התפקיד שהיה לעיריית תל אביב-יפו בהנעת התהליכים שהבליטו את בעיית דרי הרחוב. עירייה זו ועובדיה היו הראשונים להקשיב לקולות שעלו מהשטח ולפעול בעניינם בהיקף רחב. בעקבותיהם הצטרפו מאוחר יותר עיריות אחרות והשלטון המרכזי.

20 בארכיון ציונה קמלמן מצויים חומרים מהעיתונות הכתובה, מהרדיו ומהטלוויזיה המסקרים שני נושאים אלה לכל אורך שנות ה-90 של המאה ה-20.

2. מתן לגיטימציה לבעיית דרי הרחוב

ההכרה בבעיה חברתית מולידה אותה, אך ללא לגיטימציה חברתית היא עשויה לגווע. לפי בלומר (Blumer, 1971), את הלגיטימציה מבססים אמצעי התקשורת וכל זירה ציבורית אחרת.

ואכן, כאמור, העיתונות היתה אמצעי מרכזי למתן לגיטימציה לבעיית דרי הרחוב. במקביל נעשתה בתחילת שנות ה-90 עבודה נרחבת בעיריית תל אביב-יפו ולאחר מכן בערים אחרות. גם העבודה בעיריית תל אביב-יפו וגם העבודה הארצית עירבה מספר רב של משרדים וארגונים ציבוריים, ובהם אגף הרווחה, היחידה לטיפול בנפגעי אלכוהול והשירות לזקן בעיריית תל אביב-יפו, הפיקוח העירוני, לשכת הבריאות במחוז תל אביב, חלמיש, בית החולים איכילוב, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה והמשרד (קמלמן, [ל.ת.]).

3. הנעת פעולה בנוגע לבעיה

כבר בקיץ 1989 נערכו ביוזמת הנהלת אגף הרווחה בעיריית תל אביב-יפו סיורי לילה וראיונות עם מנהלי לשכות לשירותים חברתיים ועובדים בכירים באותן הלשכות. באוגוסט 1989 הוגש דו"ח מסכם ובו ממצאים בדבר 15 האנשים שנמצאו ישנים ברחובות תל אביב. בעקבות דו"ח זה וההתעוררות הציבורית והפוליטית סביב הנושא, הציעה לשכת רווחה מרכז בתל אביב בנובמבר, 1990, הצעה לטיפול ניסיוני ב-10 עירייה. בינואר 1991 החלה עבודה שנועדה לחקור את מצב דרי הרחוב בתל אביב ולהביא הצעות פעולה (שם). ביוני 1991 נערך לראשונה דיון בנושא אנשים חסרי בית בעיריית תל אביב-יפו, שם הוצגו תוצאות החקירה (דו"ח ביקורת על היחידה לדרי רחוב, 1994, סעיפים 10-11). באותו החודש גם הוקמה ועדת היגוי מקומית של כל הגורמים שהיתה להם נגיעה לנושא (קמלמן, [ל.ת.]).

4. בניית תוכנית פעולה רשמית

בעקבות התצפיות וסקירת המצב שנערכה בעירייה, הוגדרה אוכלוסיית היעד בפברואר 1990 כך: "חסרי בית – אנשים הישנים תחת כיפת השמים בתל אביב-יפו באופן רצוף בתקופת החורף" (קמלמן, 1990, עמ' 1). בהמשך (יוני 1991) נכתבה תוכנית שכותרתה חסרי בית בתל אביב-יפו. מפורטים בה נושאים שונים לדיון, כמו גם מטרות ועקרונות ההתערבות המוצעת (קמלמן, 1991א). בספטמבר 1991 יצא מסמך שכותרתו הטיפול "הראשוני" בדירי רחובות בת"א – הצעה אופרטיבית לסתיו חורף 1991/2. במסמך, שבו נעשה לראשונה שימוש במונח "דרי רחוב" במסמכי מדיניות העירייה, פורטו

אוכלוסיית היעד, מטרות ההתערבות והתקציב המוצע (הטיפול "הראשוני" בדירי רחובות בת"א, 1991). כחודש לאחר פרסום ההצעה האופרטיבית הוגשה טיוטת נוהל זמני אשר דן בהיערכות העירייה לטיפול במחוסרי דיור (Homeless) אשר גרים בתחום העיר תל אביב-יפו. מטרתו היתה לתת מענה ראשוני לתפיסת העירייה בנושא הטיפול בדירי רחובות, על בסיס ההצעה האופרטיבית לסתיו 1991/2, שהוזכרה לעיל. הנוהל הגדיר את תחומי האחריות של כל הגורמים העירוניים המעורבים ופירט את שלבי הטיפול, כולל איתור, מיון, הפניה, אכסון במחסה והוצאה מהמחסה בתום התקופה שאושרה. לפי הנוהל אוכלוסיית היעד המדוברת היא דרי הרחוב: "דר רחוב – אדם הישן ברחוב באורח קבע מספר שנים 'כרוני' או מעת לעת באופן אפיזודי" (טיוטת נוהל, 1991, עמ' 1).

5. יישום התוכנית לדרי רחוב

באוקטובר 1991 יצאה לדרך התוכנית לעבודה עם דרי רחוב בתל אביב-יפו. למעשה, יציאתה לדרך של התוכנית לדרי רחוב היתה עוד שלב במתן הלגיטימציה לתופעה, כחלק מהבניית הבעיה במישור הארצי. שלב זה אופייין בהמשך הסיקור התקשורתי, וכפי שצוין לעיל בהירתמות משרד העבודה והרווחה כגורם מוביל בהתערבות לטובת דרי הרחוב לאחר מות חסר הבית בינואר 1993.

הירתמות זו של המשרד, אשר היוותה נקודת מפנה בטיפול המערכתית ברמה הארצית בדרי הרחוב, נובעת ממספר סיבות אשר ניתן להסבירן בעזרת התיאוריה בדבר קביעת סדר יום של ג'ון קינגדון (Kingdon, 1995).

בניתוח שלו מצביע קינגדון (שם) על "יזמי מדיניות" (policy entrepreneurs), שהמאפיין המגדיר שלהם הוא "הנכונות להשקיע ממשאביהם – זמן, אנרגיה, מוניטין ולפעמים כסף – בתקווה להחזר בעתיד" (שם, עמ' 122; תרגום המחבר). החזר כזה לדבריו עשוי להגיע באמצעות דרכי מדיניות שהם סומכים עליהן את ידם, שביעות רצון מהשתתפות או אפילו חיזוק עצמי בצורת ביטחון תעסוקתי או קידום. הסיבה השנייה שקינגדון מציין שמסבירה את פעילותם של יזמי המדיניות היא רצונם לסנגר על הצעה מסוימת, משום שהם רוצים לקדם את ערכיהם או להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית. שתי הסיבות האחרות הן אנשים המחפשים לקדם פתרונות מסוימים ללא קשר לבעיות שהם פותרים ואנשים הנהנים לעסוק בעולם המדיניות.

נראה שמנהלת היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו מילאה תפקיד שכזה בעשר השנים הראשונות לעבודתה של התוכנית שבהן כיהנה בתפקיד. ואולם עוד מפתח לשינוי מדיניות על פי קינגדון (שם) הוא "חלונות מדיניות" (policy windows). קינגדון טוען שנדרש שילוב נסיבות מיוחד בעיתוי נכון, כדי שיזם המדיניות יוכל להציע פתרון אשר יתקבל בשדה פוליטי אוהד.

חלון מדיניות רלוונטי שכזה נפתח לאחר ה-31 בדצמבר 1992, כאשר נכנסה אורה נמיר לתפקידה כשרת העבודה והרווחה. עובדה זו התבררה כאירוע רב משמעות בהיסטוריה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל. קינגדון מספק שתי סיבות מרכזיות לפתיחתו של חלון מדיניות: שינוי בערוץ הפוליטי (שינוי ממשל למשל); בעיה חדשה שעולה לסדר היום ותופסת את תשומת הלב של פקידי הממשלה והקרובים להם. בהקשר של המדיניות כלפי חסרי בית בישראל נפתח חלון המדיניות משתי הסיבות גם יחד. בעיית דרי הרחוב תפסה מקום מאז תחילת שנות ה-90 של המאה ה-20, כשהושמה לראשונה על סדר יומה של עיריית תל אביב-יפו ולאחר מכן הגיעה לזה הממשלתי. לכך הצטרף השינוי בשלטון לאחר הבחירות של 1992. נראה ששני אירועים אלה השפיעו על המהלכים המדוברים, תוך שהם פותחים חלון מדיניות אשר אפשר את פעולת יזמי המדיניות, תוך השפעה משמעותית על המדיניות כלפי אנשים חסרי בית.

לצד המעטפת הרחבה של הבנייתן של בעיות חברתיות שתוארה לעיל, ניעזר כעת ברעיון מדיניות השיקום, כדי להסביר מה גרם לכך שהמדיניות המסוימת כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל התעצבה כפי שהתעצבה.

רעיון השיקום ומקומו בתהליך המדיניות כלפי אנשים חסרי בית

להלן יוצג רעיון השיקום כרעיון המדיניות אשר השפיע על עיצובה ועל בנייתה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל לכל אורך התקופה המדוברת. בתחילה יוסבר המקור למושג רעיון מדיניות. לאחר מכן תוצג ההיסטוריה של רעיון השיקום במסגרת עולם הרווחה החברתית במדינת ישראל. לבסוף יקושר רעיון השיקום לתהליך המדיניות כלפי אנשים חסרי בית.

רעיונות מדיניות

פיטר סטרק (Starke, 2006) סוקר את גוף הידע הנרחב העוסק בצמצומה של מדינת הרווחה. הוא מבחין בין אלה החוקרים את המסגרת התיאורטית המוסדית – מוסדות פוליטיים וחוקי המשחק של קונפליקטים פוליטיים – לאלה החוקרים מוסדות של מדינת הרווחה, שבהם נבחנים המבנים הקיימים של הספקה חברתית. בין השאר מציין סטרק בסקירתו גוף הולך וגדל של ספרות הנוגעת לתפקידם של רעיונות. סטרק מסביר שהגישות הרעיוניות מוצגות כמזור לקושי או לאי היכולת של הגישה המוסדית להסביר שינוי מדיניות. עוד טוען סטרק שאין תחרות, וכי ניתן אף למצוא השלמה בין הגישה הרעיונית למוסדית.

דניאל בלאנד (Béland, 2005) אומר ש"רעיונות מדיניות" (policy ideas) עשויים להיות קשורים בחלופות מדיניות ספציפיות (כגון חשבונות היסכון אישיים) מזה ובעקרונות מארגנים ואמונות סיבתיות העומדים בבסיסה של מדיניות (כגון ניאו-ליברליזם) מזה. במהלך העשור האחרון מתחולל כחלק משיח הרעיונות דיון ער בשאלת הקשר בין רעיונות מדיניות ואינטרסים (ראו לדוגמה: Blyth, 2003; Anderson, 2008).

ההיסטוריה של רעיון השיקום בישראל

יונה רוזנפלד (1982) קושר את השיקום, במשמעות של השיקום המקצועי, לאופטימיות, לנאיביות ולתעוזה שנתלוו לחזון הציוני. כבר ב-1982, כאשר כתב את הדברים, הוא אמר שהמושג פרץ את גבולות הגדרתו ושאינו לפעילויות הרבות הנקראות שיקום מכנה משותף ברור אחד. הוא הוסיף, שההתלהבות מרעיון השיקום הגיעה בישראל לרמה כזו, שהעוסקים בה לא נדרשו להבהיר לעצמם או למושאי השיקום או לתומכים חיצוניים של פעילות השיקום מהי המטרה של עבודתם, כלומר מהו השיקום המיוחל שלמענו הם פועלים.

פיליפ קליין (1958), שליח האו"ם שהגיע לבקשת ממשלת ישראל לבחון את שירותי הסעד במדינת ישראל בשנות ה-50, הצביע כבר אז על כך שרעיון השיקום תופס מקום נכבד מאוד בשירותי הסעד במדינה. הוא קבל על כך שהשיקום מועלה על נס אף במקרים שאין לו סיכוי ואין כל יחס בין רווחים להכנסה הדרושה.

שר הסעד יוסף בורג אמר שבעבודת משרדו נפגשים שני יסודות: היא ראי למצב החברה, ויש בה יסוד של שיקום; היא מביאה תיקון והקלה עד כמה שאפשר לצרות היחיד ולצרות הרבים (בורג, 1960). חמש שנים מאוחר יותר קבע מסמך של משרד הסעד ש"מטרתה הסופית של העבודה הסוציאלית היא שיקומו של הנתמך לשם שילובו מחדש במערכות המשק ובמעגל החברה היצרנית" (משרד הסעד, 1965, עמ' 10).

כשסקר את קורות העבודה הסוציאלית באמריקה לקראת סוף שנות ה-60 של המאה ה-20, ציין אליעזר יפה (1969) באירוניה שבעוד שהעבודה הסוציאלית החלה לפעול מתוך ניסיון למסד את הרפורמה החברתית, היא עסקה במשך השנים בעיקר בטיפול בבודדים ולא בשינוי חברתי. כך קרה לטענתו של יפה לאחר שאומצו באופן גורף תיאוריות וטכניקות פסיכואנליטיות של סוף שנות ה-30 וה-40. מגמה זו הביאה להקצנת מערכת שיטות הטיפול, להעלאת מעמדו המקצועי של מקצוע העבודה הסוציאלית לעומת מקצועות אחרים וליצירת תפקיד וזהות מקצועיים. מהלך זה גבה לדברי יפה מחיר גבוה, שכן העובדים הסוציאליים התרכזו כמעט רק בשינוי התנהגותם הסימפטומטית של בודדים בעייתיים ולא השקיעו מאמץ ראוי כדי להבין או לשנות את הבעיות החברתיות שכוננו את מצבם האישי של אותם אנשים.

לפי יפה (שם), בעקבות הנוהג האמריקני התרכזו בשנות ה-60 תוכניות הלימוד של בתי הספר לעבודה סוציאלית במדינת ישראל בשינוי אישי-פרטני יותר מאשר בשינויים קבוצתיים-חברתיים. הוא סימן את הכשל העיקרי בהוראת מקצוע העבודה הסוציאלית בראש ובראשונה באי ההצלחה להחדיר בתלמידים תחושה של מחויבות אישית לחולל שינויים חברתיים, בד בבד עם אי היכולת לנתח את דרך פעולתן של המערכות החברתיות. הוא הוסיף על כך שאנשי הסגל, הנוטים ברובם להתערבויות קליניות, לא מספקים בידי הסטודנטים מקורות מספיקים להזדהות, הנוגעת לשינוי חברתי ולא רק פרטני.

שמעון שפירו (2010), אשר בחן את תולדות ההכשרה לעבודה סוציאלית בישראל, הגיע למסקנות דומות. בפרספקטיבה ההיסטורית שיש לו בפתח העשור השני של המאה ה-21 הוא בחן גם את התקופה שלאחר השנים הראשונות שעליהן דיבר אליעזר יפה. לפי שפירו, אף שעם השנים אימצו בתי הספר לעבודה סוציאלית אידיאולוגיה של הכשרה "גנרית", ככל זאת נשאר בהכשרתם דגש חזק על התערבות פרטנית.

בשנת 1970 דיבר מנהל השירות לשיקום במשרד הסעד, יהודה שיף, על שיקום כ"אחד מהרעיונות החדשים והמושגים המשתנים של המאה ה-20" (שיף, 1970, עמ' 3). הוא הדגיש את הצורך בהנחלת מושגי השיקום והתודעה השיקומית בלבם של עובדי הסעד. לדבריו, על העבודה הסוציאלית לשים דגש על רעיון השיקום ולראותו כמוקד הטיפול. שיף גם הביע תקווה שמהלך זה, שאינו חדש, יצבור תאוצה בכל השלבים ובכל הדרגים. הוא אף הדגיש את כדאיותה החברתית והכלכלית של מלאכת השיקום, תוך שהוא ממליץ לגשת למלאכה זו במלוא ההיקף והמרץ.

כעשור לאחר מכן נראה היה שפעולותיו של שיף ושל שירות השיקום במשרד הסעד נחלו הצלחה. רוזנפלד (1982) נקט לשון קשה באשר למצב הדברים, כאשר טען "כי בתחום מדיניות השיקום בישראל אנו עדים לכעין 'שיקומניה לאומית', שסימן ההיכר שלה הוא להיטות בלתי מבחינה מכאן והעדר תורה שניתן ללמוד אותה וללמד מכאן" (עמ' 43). לדבריו העניקה הווייה זו לשיקום – במיוחד לזה המקצועי – ערך ראשוני, וראתה בו תשובה לכל מה שלא נתגשם מן האוטופיה החברתית הציונית.

לדברי רוזנפלד (שם), במשך הזמן הורכב על המושג שיקום מכלול פעילויות בלתי מובחנות למען מגוון אנשים שלא הצליחו "לעמוד על רגליהם" בכוחות עצמם. בניסיון להבחין בין פעילויות השיקום לפעילויות אחרות הציע רוזנפלד את ההגדרה שלהלן לשיקום:

השיקום הוא אחד מן השירותים הסוציאליים האישיים המיועדים לאנשים בעלי מוגבלויות המצרות את צעדיהם, שעבורם רכישת עבודה, תעסוקה או מקצוע תביא לריבוי האופציות שלהם לשנות את דפוסי חייהם בהווה ובעתיד הנראה לעין; השיקום מופעל באמצעותם של אנשי מקצוע, על פי רוב עובדים סוציאליים,

שבידיהם המיומנויות להביא לידי השגת יעד ריבוי האופציות בעזרת תהליך רכישת עבודה, תעסוקה או מקצוע (עמ' 44).

במסמך מאוחר יותר של אגף השיקום במשרד העבודה והרווחה מבהיר שיף מהי מטרת השיקום על פי מדיניות האגף:

להביא את האדם המוגבל, למרות מגבלותיו, לשיפור התפקוד והדימוי העצמי בתחום האישי, המקצועי-תעסוקתי, הכלכלי והחברתי על מנת להביאו לעצמאות אופטימלית בכל תחומי חייו ולאי תלות מרבית (שיף, 1987, עמ' 1).

בהשתקפות כמעט ישירה להגדרה זו מעניין לציין את המטרה השלישית המוזכרת בתע"ס הטיפול בדרי הרחוב: "שיקום אישי-משפחתי-חברתי, כולל היבטים של תעסוקה, במטרה להחזירם לחיים נורמטיביים בתוך הקהילה בה הם חיים" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010, סעיף 3.3).

רעיון השיקום והמדיניות כלפי אנשים חסרי בית

בבואו להמליץ על מתודולוגיה למחקר עתידי של בחינת השפעתם של רעיונות על שינוי מוסדי, ממליץ בלאנד (Béland, 2005) על אחת הדרכים הבהירות ביותר שבעזרתן ניתן להכריע בדבר השפעתו היחסית של רעיון מסוים על שינוי מוסדי, המפורטת בספרה של שרי ברמן (Berman, 1998).

ברמן מציגה את השאלות האלה (עמ' 22; תרגום המחבר):

1. האם יש הבדלים אמיתיים בין רעיונות שמחזיקים יחידים או קבוצות, והאם רעיונות אלה רומזים על בחירות מדיניות שונות של אלה המחזיקים בהם?
2. האם אפשר לבנות קשר סביר בין הבדלים אלה להחלטות של השחקנים הפוליטיים?
3. האם הרעיונות הרלוונטיים הקדימו את ההחלטות המוסברות?
4. האם בלתי אפשרי להסיק את התוכן הספציפי של הרעיונות מן־דע של משתנה נצפה אחר במערכת בזמן שנעשתה ההחלטה?

על רקע התמונה שהוצגה לעיל של התפתחות רעיון השיקום במדינת ישראל יוצגו עתה התשובות לשאלות שמעלה ברמן (שם) בהקשר של רעיון השיקום והשפעתו העצמאית והבלתי תלויה על המדיניות שעוצבה ונבנתה למען דרי רחוב במדינת ישראל, במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20.

דוגמאות מובהקות העולות מן הכתוב באשר להבדלים בין רעיונות ניתן למצוא בהבדל שבין שיקום לתמיכות סעד כספיות, כפי שעולה מדבריהם של קליין (1958) ושיף (1970).

בולט גם ההבדל שהציגו יפה (1969) ושפירו (2010), הנוגע לשוני בין שתי גישות משלימות העומדות בבסיס העבודה הסוציאלית לדורותיה, האחת מתמקדת בשינוי התנהגותם הסימפטומטית של בודדים בעייתיים (גורמים אישיים) והאחרת בשינוי הבעיות החברתיות שהביאו למצבם האישי של בודדים אלה (גורמים מבניים) (יפה, 1969).

מהממצאים עולה תמונה ברורה, ולפיה המדיניות כלפי דרי הרחוב נבנתה תוך התייחסות באופן בלבדי כמעט לגורמים האישיים שבגינם הפכו אנשים לחסרי בית. בשלבים הראשונים לעבודת היחידה עוצבה התפיסה בדבר תפקידה כיחידת מעבר שתזוּם עזרה לדר הרחוב כדי שיהפוך לבן בית בקהילה. האוריינטציה היתה שיקומית וכללה פונקציות של איתור, טיפול פסיכו-סוציאלי, מתן הלנה זמנית ושיבוץ בדיוור קבע (קמלמן, [ל.ת.]). באחד ממסמכי המדיניות הראשונים, שהיו תולדה של גיבוש ועיצוב התפיסה המקצועית של היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו, מתוארת בעיית דרי המדרכות כבעיה חברתית, כתופעה חברתית ואישית גם יחד. מדובר שם על דאגה לצרכים הבסיסיים של דרי הרחוב גם מתוך רצון לשמור על הסדר החברתי. מטרת התוכנית על פי מסמך יסוד זה היא להפוך דרי רחובות לבני בית. לשם השגתה מוצבות שתי מטרות משנה: האחת פרטנית – ליווי חסר הבית מאז הגעתו לרחוב; האחרת כללית – הקמת בית מחסה (התכנית, 1991).

אף שמוזכרת הבעיה החברתית, ובכך מצביעה כביכול על גורמים מבניים לצד הגורמים האישיים, הרי שנראה שהאמביוולנטיות בין אכסון האנשים לבין שיקומם, בין מתן דיוור ותמיכה לבין מתן תמיכה בלבד או אכסון בלבד, הזינה את עבודת היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו מאז הקמתה. על כל פנים, למרות ההצהרה על ראיית הבעיה כבעיה חברתית לא נעשו צעדים במישור העירוני, ומאוחר יותר הארצי, כדי להתמודד עם הגורמים המבניים הקשורים לתופעה. דבר זה בולט על רקע העדר כל ממד של מניעה מתקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות.²¹ הפער בין ההצהרה על ההכרה בגורמים מבניים רלוונטיים לבין אי ההתייחסות לכך בבניית המדיניות שריר וקיים גם לאחר התיקון השלישי לתקנות משנת 2010.²²

נראה שנקודות אלה, בשילוב העובדה שרעיון השיקום הקדים את המדיניות המדוברת, כפי שעולה מסקירתו לעיל, מספקות את התשובות הנדרשות לשאלותיה של ברמן. בכך מיוצגת השפעתו של השיקום כרעיון מדיניות על עיצובה ובנייתה של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בתקופה המדוברת בישראל.

21 עובדות אלה נכונות, למעט המניעה שנוקטה לגבי העולים החדשים, ללא קשר להיותה פעולת מניעה כלפי חסרי בית, כי אם למען עולים. להרחבה בעניין החוסר במניעה בתקנות, ראו שיינטוך, 2008, פרק 2. להרחבה בעניין עבודת מניעתה של חסרות בית בשנות ה-50 וה-90 של המאה ה-20 כלפי העולים לישראל, ראו שיינטוך, 2010.

22 בסעיף 1.3 בתקנות נאמר כי "בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה בדרי הרחוב [כך במקור], זאת על רקע משבר עלייה, מצוקה כלכלית, תעסוקתית וחברתית" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010).

סיכום

במאמר זה נעשה ניסיון לתאר ולהסביר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל בין השנים 1991-2011. נמצא שבמהלך שנות ה-90 של המאה ה-20 הכירו לראשונה בתולדות מדינת ישראל בבעיה החברתית של חסרי הבית. עם זאת, הבעיה הובנתה באופן מצומצם וחלקי, והיא כוללת מאז ועד לפתח העשור השני של המאה ה-21 רק קבוצה מצומצמת בקרב חסרי הבית – אלה המוגדרים כדרי רחוב על פי תקנות העבודה הסוציאלית.

במקביל להבנייתה של הבעיה החברתית נוצרה גם מדיניות כלפי אוכלוסייה זו. היא פורסמה לראשונה בתקנות העבודה הסוציאלית במאי 1996 (משרד העבודה והרווחה, 1996). מאז פורסמו שלושה תיקונים לתקנות (משרד העבודה והרווחה, 1997; משרד הרווחה, 2004; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010). הרעיון המניע והמעצב של המדיניות הספציפית כלפי אנשים חסרי בית תואר במאמר זה כרעיון השיקום. השיקום נתפס במדינת ישראל מאז הקמתה כפעולה המתייחסת לגורמים האישיים ולא לגורמים המבניים. הוא בא לשפר תפקוד, ליצור ריבוי אופציות, לשנות דפוסי חיים, לתקן ולהחזיר למוטב (ראו בורג, 1960; רוזנפלד, 1982; שיף, 1987).

בשילוב בין הבניית הבעיה של דרי הרחוב לבין בניית מדיניות המבוססת על שיקום נוצר מצב שבו מדינת ישראל מתייחסת אל חסרי הבית החיים בה כאל אנשים הסובלים מבעיות אישיות שהביאו אותם למצב שבו הפכו לדרי רחוב. הדרך שנקטה המדינה לטיפול בתופעה היא התייחסות אשר שמה דגש בעיקר על המרכיבים האישיים הגורמים לכך.

שני גורמים מרכזיים אשר תרמו למצב זה הם הטבעת המונח "דר רחוב" בתחילת שנות ה-90 ומרכזיותו של רעיון השיקום בהתוויית המדיניות המדוברת.

המונח דר רחוב הוטבע בשפה העברית לראשונה בידי ציונה קמלמן (1991) כמונח תצפיתי (קמלמן, 1996), ונחל הצלחה מיידית ומתמשכת בספרות המקצועית ובשפת היומיום. כמונח המתאר מצב תצפיתי, הרי שהמונח "דרי רחוב" הצליח ללכוד אך ורק את אלה שכבר הפכו לחסרי בית; לפי "האורתודוקסיה החדשה" (Pleace, 2000; Wright et al., 1998), אלה הם אותם אנשים שהגורמים האישיים שלהם בצירוף הנסיבות, כלומר הגורמים המבניים, אכן עשויים להפוך אותם לחסרי בית. אלא שהמורכבות הזו של שילוב הגורמים המבניים והאישיים לא משתקפת במונח הלוכד את תמונת המצב, רק לאחר שהתרחשו תהליכים מורכבים שמעורבים בהם באופן דומיננטי תהליכים מבניים. זאת ועוד, בתיאור זה חסר הכיוון המניעתי, משום שהמונח לא מאפשר להביט אל מעבר לתמונת המצב הבוחנת את הגורמים האישיים; מניעה עשויה להתרחש תוך התערבות בגורמים מבניים. מכאן שהכישלון בהגדרת הבעיה החברתית כבעיה הנובעת גם מגורמים

מבניים מובנה בעצם השימוש במונח "דרי רחוב" (בהתאם להגדרתו בתע"ס), המתאר מצב תצפיתי שבו כבר אין מקום למניעה.

האמביוולנטיות הזו ואי ראיית מורכבותה של הבעיה חלחלו לבניית המדיניות בתל אביב-יפו, כמו גם לתיקונים לתקנות העבודה הסוציאלית שפורסמו בשנים 2004 (משרד הרווחה 2004, סעיף 1.3) ו-2010 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים 2010, סעיף 1.3).

מצטרף לכך רעיון השיקום. כאשר שיקום מוגדר באופן ברור, למשל על פי ההגדרה של רוזנפלד והמטרות של שיף המוצגות לעיל, הוא עשוי להיות כלי בעל עוצמה לסיוע לאנשים המצויים במצוקה. עם זאת, אלה ה"מובסים פעמיים" (רוזנפלד, 1993) ו"אבודים בנככי הבירוקרטיה" (קמלמן, 1991), דוגמת אנשים חסרי בית, עלולים להיבלע בתוך ניסיונות שיקום שאין בהם בהכרח צורך. זה עלול לקרות, בעיקר כאשר ההתייחסות לחסרי הבית במסגרת המדיניות שאמורה לדאוג להם נעשית בנימה שיפוטית שלא מזהה את כוחותיהם ואף מזלזלת בהם.²³

הבעיה המרכזית אינה השימוש בשיקום, אלא באי שימוש מספיק בכלים אחרים ובמרכזם הדיור. הספרות מצביעה על הצורך במענה משולב לשני הצרכים המרכזיים של חסרי הבית – דיור ותמיכה (שיינטוך, 2008). כל מדיניות אשר משאירה אחד משני אלה ללא מענה היא מדיניות חסרה. המדיניות הישראלית כלפי אלה שהמדינה מגדירה באופן מצומצם כדרי רחוב, אשר נותנת מענה המכוון רק לגורמים האישיים המביאים אנשים להיות חסרי בית, באמצעות סעד הדוגל בראש ובראשונה בשיקום, תוך הזנחה של פן הדיור, היא מדיניות חסרה ביותר. עניין זה בולט בהעדר מרכיב הדיור ממטרות ההוראה הרלוונטית בתקנות העבודה הסוציאלית. הוא בולט גם לאור הנתונים המספריים של דרי הרחוב המקבלים סיוע בשכר דירה.²⁴

המלצות למדיניות

במקום אחר (שם) כבר נכתבו המלצות למדיניות על בסיס בחינת תקנות העבודה הסוציאלית הרלוונטיות, לאור מצב המחקר בעולם בנוגע למדיניות כלפי אנשים חסרי בית. ההמלצות שיינתנו להלן נוגעות להסתכלות רחבה יותר על מדיניות קיימת ומדיניות

23 לדוגמאות לנימה השיפוטית, ראו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010 סעיף 1.3 פסקה 2; סעיף 5 פסקה 2.

24 ראו נספח ג.

אפשרית כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל, לאור התמונה ההיסטורית של המדיניות העולה ממאמר זה.

א. יש לבסס את הדיון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית על הזכות לדיוור. זכות זו, המעוגנת באמנות ובהצהרות שמדינת ישראל חתומה עליהן ושאררה אותן, אינה חלה על כל אזרחי המדינה במידה שווה. זכות זו גם אינה המסד שעליו בנויה המדיניות המדוברת כיום. דבר זה בולט בהעדר הדיוור ממטרות התע"ס. הוא בולט גם על רקע שוליותו של משרד הבינוי והשיכון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. יישום מדיניות משרד הבינוי והשיכון מתבטא כיום למשל בעזרה ל-20% בקירוב מתוך דרי הרחוב המוכרים למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ול-12% בקירוב מאלה שבמשרד מאמינים שהם דרי רחוב בישראל (על פי נתוני שנת 2010).²⁵ זאת ועוד, דומה שתוכניות לאנשים חסרי בית המבוססות על הזכות לדיוור וזכות להצלחה בקרב אוכלוסיית היעד שלהן (ראו לדוגמה Tsemberis, 2010). אם כן, כדי לשפר את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, עליה להיות מבוססת על הזכות לדיוור. משמעות הדבר היא שתוכניות לאנשים חסרי בית יהיו מבוססות על זכות זו ושדיוור יהווה בהן מרכיב מרכזי. מכאן שעל המדינה להיות מעורבת בצורה ברורה בשוק הדיוור ולדאוג בין השאר לדיוור ציבורי, ולא להשאירו אך ורק בידי "כוחות השוק". מרכיב חשוב אחר של הזכות לדיוור הוא מניעת פינוי כפוי של אנשים מבתיים.

ב. כדי להיערך בצורה טובה יותר להחלת מדיניות נאותה, יש לבחון בעזרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את היקף התופעה במלואה, לא רק של דרי הרחוב, אלא של חסרי בית בכלל. כבר בשנת 2003 הצביע האו"ם על הצורך באינדיקטורים כדי לייצר מענים יצירתיים לבעיות של דיוור לא נאות ולא בטוח. נטען כי לשם כך זקוקים קובעי המדיניות ואחרים למידע מהימן בדבר הסיבות, המופעים וההשלכות של ההפרות של זכויות הדיוור. ללא מידע שכזה זכויות הדיוור לעולם לא יהיו מוגנות, משום שמימושן לעולם לא יהיה מובן באופן מלא (UN-HABITAT/OHCHR, 2003).

לשם כך יש להבהיר מחדש במי מדובר, כאשר מדברים על אנשים חסרי בית במדינת ישראל. על מנת לאמוד נכונה את היקפה של אוכלוסייה זו, כמו גם לאפשר מהלכי מניעה, יש להחליף את השימוש במונח "דרי רחוב" לשימוש במונח "חסרי בית", תוך הגדרתו על בסיס הגדרת אתוס (ETHOS) של פנטסה (FEANTSA). במקביל יש לשאוף לשינוי הבניית הבעיה החברתית הרווחת היום, כדי שתכלול את כלל

25 עוד פרטים על מספרם של אנשים חסרי בית בישראל ושל אלה מתוכם המקבלים סיוע בשכר דירה ראו נספח ג.

חסרי הבית. כך לראשונה תתאפשר הבניה חברתית מלאה של חסרות בית במדינת ישראל.²⁶

ג. המלצה אחרונה קשורה לשינוי בתהליך המדיניות עקב הבנה רחבה יותר של התופעה. רעיון השיקום, אשר הוביל את המדיניות כלפי דרי הרחוב מאז שנות ה-90, כפי שהוצג לעיל, מופנה לגורמים האישיים שבגינם הפכו אנשים לחסרי בית. יש לשאוף להבנת השילוב בין גורמים מבניים ואישיים, שבגינם אנשים הופכים לחסרי בית על בסיס "האורתודוקסיה החדשה" (Pleace, 2000; Wright et al., 1998). הבנה שכזו תאפשר מדיניות שתכוון במדדים נאותים כלפי שני המרכיבים האלה, ולא כפי שנעשה עד היום; כלומר: שהיקף ההשקעה במרכיבים אישיים לעומת מרכיבים מבניים יהלום את ההשפעה שלהם על הפיכתם של אנשים לחסרי בית; אם המענה הוא דיור ותמיכה, שהיקף ההשקעה בדיור תהלום את ההשפעה של החוסר בדיור על התופעה. נמצא שהמדיניות במדינת ישראל מתמקדת בעיקר בשלב ההתערבות בשעת חירום (שיינטוך, 2008). השילוב המוצע כאן לשני סוגי הגורמים יאפשר גם עבודה טובה יותר בארבע רמות המדיניות כלפי אנשים חסרי בית, שאותן יש להקפיד ולהחיל כאמור במשולב: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך.

מקורות

אבירם, א', גל, ג' וְקטן י' (2007). הקדמה. בתוך א' אבירם, ג', גל, וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות (עמ' 17-32) ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

אלרן, מ' (1993, ינואר 14). פרויקט דרי רחוב בתל-אביב-יפו. [מסמך חתום על ידי סמנכ"ל עיריית תל-אביב-יפו לתכנון ארגון ובקרה, סימוכין: סת-0083-008]. אצ"ק.

בורג, י' (1960). מדיניות ותפקידים בסעד. סעד, ד, 117-124.

בורוכוב, א' (1991). מדיניות השיכון נוכח הגידול בעלייה. רבעון לכלכלה, 148, 49-60.

26 יצוין שבימי כתיבת שורות אלה נערך מכרז פומבי מס' 228/2011 לבחירת גוף מבצע מחקר למיפוי אוכלוסיית דרי הרחוב בישראל. מטרתו המרכזית של מכרז זה היא מיפוי מקיף ומהימן של אוכלוסיית דרי הרחוב בישראל ומאפייניה. יש לברך על צעד זה. עם זאת, הבחירה לשמור על צמצום האוכלוסייה לדרי רחוב בלבד מותירה את המחקר חלקי, שכן דרי הרחוב הם רק חלק מאוכלוסיית חסרי הבית הכללית.

בורוכוב, א' (1998). קליטת העלייה בדיוור והשפעתה על ענף הבנייה. בתוך מ' סיקרון וא' לשם (עורכים), דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברית-המועצות לשעבר 1995-1990 (עמ' 207-231). ירושלים: מאגנס.

בן-שטרית, ג' (2003). מדיניות דיוור בישראל. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בן-שטרית, ג' (2008). הגנה על נוטלי משכנתאות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

בס ספקטור, ש' (2010). מדיניות הטיפול בדרי רחוב. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע. אוחר ב-26 באוקטובר 2010 מתוך www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m02631&type=pdf

בר-און, י' (2000). התמכרות לאלכוהול, עלייה ודרות רחוב: מה הקשר? הכול על אלכוהול, 28, 1-3.

גינסברג, ק' (1993). [מכתב מ"מ מנהל השירות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי אל מנהלי סניפים, מנהלי מח' גמלאות, מנהלי סניפי משנה, ופקידי תביעות הבטחת הכנסה, 15.6.93. חוזר כללי 489/93, ה.ה. 1127, נוהל טיפול בדרי רחוב (HOMELESS)]. אמב"ל.

גל, ג' (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.

גן-מור, ג' ופריבך-חפץ, ד' (2009). אין כתובת – הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה. תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה, אוניברסיטת תל-אביב.

ד"כ התשנ"ה 3717 (דברי הכנסת).

דו"ח ביקורת על היחידה לדרי רחוב (1994). [טיוטת הדו"ח כפי שנשלח מאת מבקר העירייה השופט בדימוס אריה סגלסון אל זאב פרידמן וציונה קמלמן ביום 11 בדצמבר, 1994]. אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות: טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן (2005). מספר קטלוגי: 2005-001, תאריך פרסום: 21 בדצמבר, 2005. אוחר ב-21 בדצמבר 2005 מתוך

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=96&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

- דורון, א' (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. חברה ורווחה, כג, 275-294.
- דורון, א' וְקָרְמֶר ר"מ (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- דף מידע יחידת דרי רחוב (1999, 25 בפברואר). אעתא"י-סאש"ד תיק 1.
- דרי, ד' (1992). מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקם של חסרי הדיור. דפי עיון מס' 23. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- דרי רחובות – עיריית תל אביב יפו [ל.ת.]. [נשלח בפקס משלמה מדינה אל ציונה קמלמן ביום 19 בינואר, 1993]. אעתא"י-סאש"ד תיק 1.
- הצעת חוק הרשויות המקומיות (דירות מקלט), התשס"ט-2009 (א"כ).
- הצעת חוק הרשויות המקומיות (דירות מקלט), התשע"ב-2011 (א"כ).
- הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה) התש"ס-2000 (א"כ).
- הצעת חוק טיפול בדרי רחוב, התשנ"ה-1995 (א"כ).
- הצעת חוק-יסוד: הזכות לדיור. ד"כ התשס"ד 10540-10541 [דברי הכנסת].
- הצעת חוק לטיפול בדרי רחוב, התשנ"ד-1994 (א"כ).
- חביב, ג' (1999). סוגיות והתפתחויות במדינת הרווחה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 56, 69-78.
- חסרי בית ודרי רחוב בתל אביב-יפו – תיאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו (1996, 21 במאי). חלק זה נלקח מעמודים כתובים בכתב יד שבשלב מסוים נכתב עליהם: "מאמר: חלק שאין במחשב – 21/5/96", אצ"ק.
- טיוטת נוהל (1991, אוקטובר 29). סוכמה בדיון בראשות מנהל האגף לשרותי רווחה – נוהל (זמני) לטיפול בדרי רחובות. אעתא"י-סאש"ד תיק 2.
- הטיפול "הראשוני" בדירי רחובות בת"א – הצעה אופרטיבית לסתיו חורף 1991/2 (1991, ספטמבר 16). אעתא"י-סאש"ד תיק 2.
- ינאי, א' (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? נייר עמדה. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד והאגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה.

ינאי, א', בראון, פ' וקושר, ח' (2007). שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, והאגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה.

יפה, א"ד (1969). ממסד העבודה הסוציאלית ושינוי חברתי בישראל. סעד, יג, 11-15.

מדינה, ש' (1994). דרי הרחוב: "מובסי החיים". הכול על אלכוהול, 4, 1-3.

משרד הבינוי והשיכון (2002). כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב". הוראה מספר 08/27 לפרק אכלוס.

משרד הסעד (1965). סעד בישראל. ירושלים: המחבר.

משרד העבודה והרווחה (1996). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות, (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס).

משרד העבודה והרווחה (1997). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות, (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס).

משרד הרווחה (2004). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). אוחזר ב-31 בינואר 2010 מתוך

<http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/42A5C76A-98A5-42FC-90FB-70FF34065E73/0/337.pdf>

משרד הרווחה והשירותים החברתיים [ל.ת.]. שירות לאוכלוסיית דרי הרחוב (תע"ס 3.33). בתוך דרי רחוב נתוני 2010. ירושלים: השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

נתונים על היחידה נכון ליום 25 בדצמבר, 1998 (1998). אעתא"י-סאש"ד תיק 4.

סיקרן, מ' וְלָשֶׁם, א' (עורכים) (1998). דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברית-המועצות לשעבר 1990-1995. ירושלים: מאגנס.

סיכום פרוטוקול בנושא דרי רחובות בת"א יפו (1992, מאי 5). [סיכום הפרוטוקול נשלח ביום 27 במאי 1992 מטובה לוי, הממונה על הטיפול בפרט באגף אכלוס במשרד הבינוי והשיכון אל אלי שחר מנהל מחלקת אכלוס בחברת חלמיש בתל-אביב]. אעתא"י-סאש"ד תיק 2.

- סלעי, י', בר-און, י' נאגמון ר' (2000). סקר סוציו-דמוגרפי של דרי רחוב בישראל. ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, המחלקה למחקר, האגף לשירותים אישיים וחברתיים והשירות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד העבודה והרווחה.
- פרטי-כל ישיבה בנושא דרי רחוב וארוחות חמות בעיריית ת"א-יפו (1993, ינואר 10). אעתא"י-סאש"ד תיק 5.
- פרוטוקול ישיבה מס' 183 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה (2008, פברואר 13). הכנסת ה-17.
- פרומר, ד' (2003). דרי-רחוב בישראל: הדרך אל הרחוב וממנו. עבודת דוקטור. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- פרידמן, ז' (1994, דצמבר 25). [מכתב אל אריה סגלסון – שופט (בדימוס) מבקר העירייה, תגובת מנהל אגף הרווחה בעיריית תל אביב-יפו לטייטת דו"ח ביקורת ביחידה לדרי רחוב]. אעתא"י-סאש"ד תיק 2.
- קליין, פ' (1958). שירותי הסעד בישראל.
- קמלמן, צ' (ל.ת.). ההסטוריה של הקמת שירות לדרי-רחוב, חלק א' – טיוטא. אצ"ק.
- קמלמן, צ' (1990, פברואר 28). תצפית וסקירת מצב על חסרי בית בתל אביב בחורף 1990. אצ"ק.
- קמלמן, צ' (1991א). חסרי בית בתל-אביב-יפו [הוגש בידי ציונה קמלמן ביוני 1991]. אצ"ק.
- קמלמן, צ' (1991ב). חסרי בית בתל-אביב יפו. עבודת מוסמך. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- קמלמן, צ' (1992, אפריל 7) [מכתב אל זאב פרידמן, בעניין דרי רחובות, דוח התקדמות לתקופה נובמבר 1991 – אפריל 1992]. אעתא"י-סאש"ד תיק 4.
- קמלמן, צ' (1993, אוקטובר 10). מסמך מטרות ויעדים של התכנית יחידת דרי רחוב. אעתא"י-סאש"ד תיק 1.
- קמלמן, צ' (1996). חסרי בית ודרי רחוב בתל-אביב יפו – תאור התופעה ומונחיה: המונח "דרי רחוב" גבולותיו והפונקציות שלו. [המסמך נכתב במהלך חודש מאי 1996, כנראה בין 14 ל-21 במאי. הגרסה המובאת כאן היא הגרסה האחרונה הקיימת בארכיון]. אצ"ק.
- רוזנפלד, י"מ (1982). על השימוש במושג שיקום בישראל ועל פיתוחה של תורת שיקום מקצועית. ביטחון סוציאלי, 23, 42-51.

- רוזנפלד, י"מ (1993). שותפות: קווים לפיתוח פרקטיקה של עבודה סוציאלית עם ולמען אוכלוסיות מובסות. חברה ורווחה, יג, 225-236.
- שוורץ, י' (1995, ינואר 24). [מכתב מנהל אגף איכלוס במשרד הבינוי והשיכון אל מנהל מחלקת איכלוס, חברת שיקמונה, חברת פרזות, חברת חלמיש, ומחוז הנגב]. אעתא"י-סאש"ד תיק 5.
- שיינטוך, ש' (2008). חיים בשוליים: מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מדינת ישראל.
- שיינטוך, ש' (2010). מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948-2010. עבודת דוקטור. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- שיף, י' (1970). מגמות חדשות בשיקום. סעד, 14, 3-21.
- שיף, י' (1987). שירותי שיקום בישראל. ירושלים: אגף השיקום, משרד העבודה והרווחה, מדינת ישראל.
- שפירו, ש' (2010). הכשרה לעבודה סוציאלית בישראל: מגמות וסוגיות. חברה ורווחה, ל, 29-47.
- שפירו, ש' ופרומר, ד' (1996). היחידה לדרי רחובות תל אביב – יפו: מחקר הערכה שלב א'. מפעלים מיוחדים 60. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. שפירו, ש' ופרומר, ד' (1998). היחידה לדרי רחובות תל אביב – יפו: מחקר הערכה שלב ב'. מפעלים מיוחדים 64. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- התכנית: טיפול בדרי רחובות בתל-אביב-יפו – יחידת טיפול ובית לינה זמנית (1991, נובמבר 18). אעתא"י-סאש"ד תיק 1.
- Alterman, R. (1995). Can planning help in time of crisis? Planners' responses to Israel's recent wave of mass immigration. *Journal of the American Planning Association*, 61(2), 156-177. Retrieved 4 March, 2010, from ebscohost.
- Anderson, E. (2008). Experts, ideas, and policy change: The Russell Sage Foundation and small loan reform, 1909-1941. *Theory and Society* 37(3), 271-310. Retrieved 24 March, 2010, from springerlink.
- Avramov, D. (Ed.). (1999). *Coping with homelessness: Issues to be tackled and best practices in Europe*. Aldershot: Ashgate.

- Béland, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration* 39(1), 1-18. Retrieved 29 March, 2007 from blackwell synergy.
- Berman, S. (1998). *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Birkeland, N. M., Halff, K. & Jennings, E. (Eds.). (2010). *Internal displacement: Global overview of trends and developments in 2009*. Geneva: Internal displacement monitoring centre – Norwegian refugee council. Retrieved 18 May, 2010, from [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/\\$file/Global_Overview_2009.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/8980F134C9CF4373C1257725006167DA/$file/Global_Overview_2009.pdf)
- Blumer, H. (1971). Social problems as collective behaviour. *Social Problems* 18(3), 298-306. Retrieved 10 January, 2010, from jstor.
- Blyth, M. (2003). Structures do not come with an instruction sheet: Interests, ideas, and progress in political science. *Perspectives on Politics* 1(4), 695-706. Retrieved 3 December, 2008, from cambridgejournals.
- Burt, M. R. (2004). Homelessness, definitions and estimates of. In *Encyclopedia of homelessness* (Vol.1, pp. 233-239). Thousand Oaks: Sage.
- Burt, M. R., Hedderson, J., Zweig, J., Ortiz, M. J. Aron-Turnham, L., & Johnson, S. B. (2004). *Strategies for reducing chronic street homelessness: Final report*. Prepared for U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. Retrieved 12 November, 2007, from www.huduser.org/Publications/PDF/ChronicStrtHomeless.pdf
- Edgar, B. (2004). Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people in Europe: An overview. In B. Edgar et al, *Service provision for homeless people in Europe: Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people*. Addressing

- Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness (pp. 4-8). Brussels: FEANTSA. Retrieved 8 November, 2007, from www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2004.pdf.
- Edgar, B. (2005). *Third review of policies on homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA. Retrieved November 11, 2006, from: http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_Policy_2005.pdf
- Edgar, B. (2009). *European review of statistics on homelessness*. Brussels: European observatory on homelessness, FEANTSA. Retrieved 31 March, 2010, from http://eohw.horus.be/files/freshstart/European%20Statistics%20Reports/FEANTS_A_2009StatsReview_EN.pdf.
- Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Kärkkäinen, S. L., Schoibl, H., & Sapounakis, A. (2003). *Service provision for homeless people in Europe: Regulation and funding implications for service development*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved 8 November, 2007, from www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2003.pdf
- Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Sapounakis, A., & Schoibl, H. (2004). *Service provision for homeless people in Europe: Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA. Retrieved 8 November, 2007, from www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2004.pdf.
- Edgar, B., Doherty, J., & Mina-Coull, A. (1999). *Services for homeless people*. Bristol: The Policy Press.
- European Commission. (2010). *Joint report on social protection and social inclusion*. Commission staff working document. Brussels: Author. Retrieved 31 March, 2010, from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

- FEANTSA-la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. (2007). *European typology on homelessness and housing exclusion*. Retrieved 10 March, 2008, from <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>
- FHCSIA – Australian Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs. (2006). *National homelessness strategy overview*. Retrieved 27 December, 2007, from http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs_overview.htm
- Fisk, D., Rakfeldt, J. & McCormack, E. 2006. Assertive outreach: An effective strategy for engaging homeless persons with substance use disorders into treatment. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 32, 479-486. Retrieved 28 October, 2007, from ebscohost.
- Fitzpatrick, S., Kemp, P., & Klinker, S. (2000). *Single homelessness: An overview of research in Britain*. Bristol: Policy Press. Retrieved 23 January, 2008, from <http://www.crashindex.org.uk/jr073.pdf>
- Graham, J. R. & Al-Krenawi. A. (2010). Historical research. In B. Thyer (Ed.), *The handbook of social work research methods* (2nd ed.) (pp. 493-503). Los Angeles: Sage.
- Hutson, S. & M. Liddiard. 1994. *Youth Homelessness: The construction of a social issue*. Basingstoke: Macmillan
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. (2nd ed.) New York: Harper Collins College Publishers.
- Loseke, D. R. (1999). *Thinking about social problems: An introduction to constructionist perspectives*. New York: Aldine de Gruyter.
- Loseke, D. R. & Best, J. (Eds.). (2003). Preface. In *Social problems – Constructionist readings*. New York: Aldine de Gruyter.
- Minnery, J. & Greenhalgh. E. (2007). Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia. *Journal of Social Issues* 63(3), 641-655.

- Neale, J. (1997). Theorising homelessness: Contemporary sociological and feminist perspectives. In R. Burrows, N. Pleace, & D. Quilgars (Eds.), *Homelessness and Social Policy* (pp. 35-49). London: Routledge.
- Neale, J. (2008). Homelessness, drug use and hepatitis C: A complex problem explored within the context of social exclusion. *International Journal of Drug Policy*, 19, 429-435. Retrieved 24 March, 2010, from sciencedirect.
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics* 67(4), 1275-1300. Retrieved 29 May, 2007, from blackwell synergy.
- Pleace, N. (2000). The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping rough. *Housing Studies* 15(4), 581-594. Retrieved 7 April, 2010, from ebscohost.
- Rosenheck, R. A. (2000). Cost-effectiveness of services for mentally ill homeless people: The application of research to policy and practice. *American Journal of Psychiatry* 157(10), 1563-1570. Retrieved 11 November, 2007, from psychiatryonline.
- Starke, P. (2006). The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social Policy & Administration* 40(1), 104-120. Retrieved 19 March, 2007, from blackwell synergy.
- Statistics New Zealand. (2009). *New Zealand definition of homelessness*. Wellington: Author. Retrieved 31 March, 2010, from <http://www.stats.govt.nz/reports/developments/homelessness-definition.aspx>
- Thorpe, E. 2008. *The role of housing in pathways into and out of homelessness*. FEANTSA. Retrieved 4 April, 2009, from http://www.feantsa.org/files/Housing_Annual_Theme/European_Report/08_European_Report_FEANTSA_Housing_final_EN.pdf
- Tsemberis, S. (2010). *Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. Center City, MN: Hazelden.

UN-HABITAT/OHCHR. (2003). *Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realisation of the human right to adequate housing*. United Nations Housing Rights Programme Working Paper No. 1. Electronic publication designed/created by I. Jensen. 2006. Nairobi. Retrieved 1 April, 2010, from

http://www.unhabitat.org/downloads/docs/3674_40241_UNHRP-WP-01.pdf

UNCHS – United Nations Commission on Human Settlements (Habitat). (1999). *Guidelines on practical aspects in the realisation of the human right to adequate housing, including the formulation of the United Nations Housing Rights Programme*. Progress report of the Executive Director to the seventeenth session of the Commission on Human Settlements (HS/C/17/INF/6), paragraph 30. Nairobi: Author. Retrieved 31 March, 2010, from

<http://ww2.unhabitat.org/chs17/inf6.htm>.

Wright, J. D., Rubin, B. A., & Devine, J. A. (1998). *Beside the golden door: Policy, politics and the homeless*. New York: Aldine de Gruyter.

נספח א:**קיצורי ארכיונים ומקורות ארכיוניים שמובאים במאמר זה**

- א"כ – ארכיון הכנסת.
- אמב"ל – ארכיון המוסד לביטוח לאומי.
- אעתא"י-סאש"ד – ארכיון עיריית תל אביב-יפו, הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב.
- אצ"ק – ארכיון ציונה קמלמן.

נספח ב: אתוס (ETHOS) – הטיפולוגיה האירופית של חסרות בית והדרה דיורית*

חסרות בית היא בעיה חברתית מרכזית שהאיחוד האירופי מתמודד איתה במסגרת "אסטרטגיית ההכלה וההגנה החברתית". מניעתה של חסרות בית ושיכון מחדש של אנשים חסרי בית מחייבים הבנה של הנתיבים והתהליכים אשר הביאו אותם למצב זה וכן תפיסה רחבה של משמעותה של חסרות בית.

פְּנֵטְסָה (FEANTSA) – הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית – פיתחה טיפולוגיה הנקראת ETHOS למיפוי סוגי חסרות הבית וההדרה הדיורית.

נקודת המוצא של טיפולוגיית ETHOS היא ההבנה שיש שלושה תחומים המרכיבים יחדיו את המושג בית, ואשר היעדרם עשוי לתאר חסרות בית. כאשר למישהו יש בית, יש לכך שלוש השתמעויות עיקריות: (1) יש מקום מגורים (או מרחב) מתאים שבו איש או אישה ומשפחתם יכולים לממש בעלות בלבדית עליו (התחום הפיסי). (2) יש בו אפשרות לפרטיות ולהנאה מיחסים בין אישיים (התחום החברתי). (3) יש לבעלי הבית זכות חוקית לגור בו (התחום המשפטי). שלוש אלה מובילות לארבעת המושגים הבסיסיים העדר קורת גג, העדר בית, דיור לא בטוח ודיור לא הולם, שכולם עשויים להצביע על העדר בית. לכן ETHOS מסווגת אנשים חסרי בית בהתאם למצב תנאי המגורים או הבית שלהם. קטגוריות מושגיות אלה מחולקות ל-13 קטגוריות אופרטיביות, שאפשר להשתמש בהן למטרות מדיניות שונות, כגון מיפוי בעיית חסרות הבית, ניטור, הערכה ופיתוח של דרכי מדיניות.

* תורגם מהמקור באנגלית שאותו ניתן למצוא באתר פנטסה:

<http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?page=484>

מסגרת מושגית	קטגוריה אופרטיבית	תנאי חיים	הגדרה כללית
העדר קורת גג			
1. אנשים החיים בתנאים קשים	1.1 במקום ציבורי או בחוץ	חיים ברחוב או במרחב הציבורי, ללא מחסה שעשוי להיות מוגדר כמקום מגורים	
2. אנשים במגורי חירום	2.1 מקלט ללינת לילה (shelter)	אנשים שאין להם מקום מגורים קבוע ומשתמשים בשירותיהם של מקלטי לינת לילה	
חוסר בכית			
3. אנשים החיים במגורים לחסרי בית	3.1 הוסטל לחסרי בית 3.2 מגורים זמניים 3.3 דיור ארעי בליווי תמיכה מקצועית	משך השהייה במקומות אלה אמור להיות קצר	
4. נשים במקלטים לנשים	4.1 מקלטי לינה לנשים	שיכון נשים שחוו אלימות במשפחה, במקרים שבהם משך השהייה אמור להיות קצר	
5. אנשים במגורים המיועדים למהגרים	5.1 דיור זמני / מרכזי קליטה 5.2 מגורים למהגרי עבודה	מהגרים במרכזי קליטה או במגורים לטווח קצר מכוח מעמדם כמהגרים	
6. אנשים העומדים לקראת שחרור ממוסד כלשהו	6.1 מוסדות ענישה (בתי כלא/ בתי מעצר)	בלי שהוסדרו מגורים לפני השחרור	
	6.2 מוסדות רפואיים*	נשאים מעבר לדרוש בשל העדר מגורים	
	6.3 מוסדות/ מעונות לילדים	לא זוהה מקום מגורים (לדוגמה משהגיעו לגיל 18)	
7. אנשים המקבלים סיוע ארוך טווח (בשל חסרות בית)	7.1 מגורים מוגנים לזקנים חסרי בית 7.2 דיור בליווי תמיכה מקצועית לאנשים שהיו חסרי בית בעבר	דיור לטווח ארוך הכולל תמיכה מקצועית לאנשים שהיו בעבר חסרי בית (בדרך כלל לתקופה של יותר משנה)	

מסגרת מושגית	קטגוריה אופרטיבית	תנאי חיים	הגדרה כללית
דיוור לא בטוח			
	.8 אנשים הגרים במגורים לא בטוחים	8.1 באופן זמני עם משפחה/ חברים	מגורים בדיוור קונוונציונלי אך לא במקום הרגיל, כיוון שאינו זמין להם
		8.2 מגורים ללא שכירות משנה כחוק	מגורים שלא כחוק תפיסה בלתי חוקית של מקום מגורים
		8.3 חזקה בלתי חוקית על קרקע	תפיסת קרקע ללא זכות חוקית
	.9 אנשים המאוימים בפניו	9.1 הפעלת צווים חוקיים (שכירות)	כאשר צו הפינוי בתוקף (בר הפעלה)
		9.2 צווי עיקול (כשמדובר בבעלות)	כאשר למלווה המשכנתה יש צו חוקי לתבוע מחדש את הנכס
	.10 אנשים החיים תחת איום מתמיד של אלימות	10.1 אירועים המתועדים בידי המשטרה	כאשר מתבצעת פעילות משטרתית הדואגת למקום בטוח לקורבנות של אלימות במשפחה
דיוור לא הולם			
	.11 אנשים החיים במבנים זמניים/ לא-קונוונציונליים	11.1 מבנים יבילים (ניידים)	מקומות שאינם מיועדים למגורי קבע
		11.2 בנייה לא קונוונציונלית	מקלט, צריף או פחון מאולתרים
		11.3 מבנה ארעי	בקתה או ביתן קבועים-למחצה (כולל כלי רכב וכו')
	.12 אנשים המתגוררים בדיוור לא ראוי	12.1 מבנה שאינו מתאים למגורים	מוגדר כמקום שאינו מתאים למגורים מכוח חקיקה לאומית או תקנות בנייה
	.13 אנשים החיים בצפיפות קיצונית	13.1 התקן הארצי הגבוה ביותר לצפיפות	מוגדר כחורג מהתקן הארצי לצפיפות ליחידת שטח או לחדר ראוי לשימוש

* כולל מרכזי גמילה מסמים, בתי חולים פסיכיאטריים וכו'.

FEANTSA – הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית

תרגום ועריכה: ד"ר שמוליק שיינטוך, יסמין הלוי וקרן שוורץ

**נספח ג:
מספרים של אנשים דרי רחוב בישראל 1993–2010
ושל דרי רחוב זכאים לעזרה בשכר דירה בשנים 2003–2010***

מקור והערות (לעמודת "מספר אנשים דרי רחוב בישראל", ולעמודת "מקרי מוות" מאז שנת 2001)	מקרי מוות	דרי רחוב זכאים לסיוע בשכר דירה	מספר אנשים דרי רחוב בישראל	שנה
דרי רחובות – עיריית תל אביב-יפו [ל.ת.]	-	-	154	1993
אורה נמיר (ד"כ התשנ"ה 3717). לפי מבצע שהקיף 26 רשויות מקומיות	-	-	547	1994
סלעי בר-און ואגמון, 2000	-	-	644	1997
היחידה הארצית לדרי רחוב במשרד הרווחה והשירותים החברתיים	-	-	908	2000
(מוכרים ביחידה, או טופלו בה)	50	-	1,224	2001
על פי הערכות היחידה יש עוד כ-1,000 דרי רחוב שאינם מוכרים לה או מטופלים בה	72	-	2,259	2002
	65	266	2,349	2003
	49	281	2,874	2004
	36	219	2,949	2005
	29	262	2,234	2006
	28	216	1,890	2007
	24	288	1,847	2008
	36	356	2,052	2009
	45	345	1,768	2010

מאפריל 2010 הזכאות של דרי הרחוב לסיוע בשכר דירה מטעם משרד הבינוי והשיכון היא לארבע שנים, והתשלומים הם כדלקמן:
שנה ראשונה – 1,170 ש"ח לחודש; שנה שנייה – 1,170 ש"ח לחודש; שנה שלישית – 1,004 ש"ח לחודש; שנה רביעית – 883 ש"ח לחודש.
כל זה מותנה בדו"ח היחידה לדרי רחוב, אחת לחצי שנה, המעיד שהזכאי נמצא בהליך שיקומי.

* הנתונים והפרטים בנוגע לזכאים לסיוע בשכר דירה בהליך מיוחד מסתמכים על הודעות דואר אלקטרוני (תקשורת אישית, רונן כהן, משרד הבינוי והשיכון, מיום 5 במאי 2009, מיום 15 במרץ 2010 ומיום 18 במאי 2011). הזכאים המפורטים כאן הם על פי נוהל 08/27 כללים ואופן טיפול וסיוע בדרי רחוב (משרד הבינוי והשיכון, 2002). נוהל זה בצירוף מכתב עדכון לנוהל מופיע גם כסעיף ג' בתקנות העבודה הסוציאלית, הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010).