



מכון חרוב
The Haruv Institute



מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

אינדקס לאומי למדידת התעללות בילדים והזנחתם בישראל: תהליך הפיתוח

טל ארזי ✦ רחל סבו-לאל ✦ ברכי בן סימון

פיתוח האינדקס נעשה ביזמת המיזם למניעת התעללות בילדים - מהל"ב ובמימונו

אינדקס לאומי למדידת התעללות בילדים והזנחתם בישראל: תהליך הפיתוח

ברכי בן סימון

רחל סבו-לאל

טל ארזי

פיתוח האינדקס נעשה ביזמת המיזם למניעת התעללות בילדים - מהל"ב ובמימונו

פברואר, 2017

ירושלים

שבט, תשע"ז

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תמצית מחקר והודעת פרסום): אוולין איבל
הפקה והבאה לדפוס: לסלי קליינמן

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל

מרכז אנגלברג לילדים ולנוער

ת"ד 3886

ירושלים 9103702

טלפון : 02-6557400

פקס : 02-5612391

כתובת האינטרנט : <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

פרסומים נוספים של המכון בנושאים קשורים

טופילסקי, טי; בלוך, שי; סבו-לאל, רי. 2016. המשפחות המקבלות טיפול ממושך במרכזי קשר הורים-ילדים. דמ-16-731.

לוי, די; וסבו-לאל, רי. 2016. הטמעת הנוהל לקיצור משך השהות של ילדים במרכזי החירום של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. דמ-16-727.

סבו-לאל, רי; וצדקה, הי. 2015. 360° התכנית הלאומית לילדים בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים. דמ-15-692.

סבו-לאל, רי; בן סימון, בי; וקונסטנטינוב, וי. 2014. הילדים בגיל הרך במשפחות האומנה: מאפיינים ותהליכי התערבות. דמ-14-684.

שורק, יי; סבו-לאל, רי; ובן סימון, בי. 2014. שירותי האומנה בישראל: תהליכי שינוי ותמונת מצב. דמ-14-664.

נבות, מי; פאס, הי; וצדקה, הי. 2014. מרכזי קשר הורים-ילדים: מחקר הערכה ארצי. דמ-14-663.

סבו-לאל, רי; וניג'ים-אכתילאת, פי. 2012. היחידות הטיפוליות-ייעוציות במרכזי החירום לילדים בסיכון. דמ-12-614.

סבו-לאל, רי; וחסין, טי. 2011. מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון. דמ-11-589.

ניתן לעיין בפרסומים אלה באתר המכון: <http://brookdaleheb.jdc.org.il>

1. מבוא

ילדים נפגעי התעללות והזנחה המוכרים לשירותי הרווחה הם 'קצה הקרחון' של הילדים הנפגעים מהתעללות והזנחה בישראל. רבים מן הקרבנות אינם ידועים לרשויות ועל כן קיים קושי לגבש מדיניות ולפתח מענים עבורם. כדי לספק מענה הולם לבעיה חברתית מורכבת זו, יש להבטיח קבלת מידע עקיב ומלא על היקף התופעה. מידע מסוג זה יאפשר לקדם פעולות בתחום ההגנה, הטיפול והשיקום וגם בתחום המניעה וההסברה. במאי 2015 הושק בישראל מיזם מהל"ב (מניעת התעללות והזנחה בילדים). במסגרתו חברו יחדיו חברת EBS (לשעבר Traiana), בראשותו של גיל מנדלזיס, וחברת הייעוץ BCG; מכון חרוב מיסודה של קרן שוסטרמן בישראל, שנבחר לנהל את המיזם; המועצה לשלום הילד ומכון מאיר-ס-גיוינט-ברוקדייל, כדי לקדם פעולות מעשיות להפחתת התופעה בישראל ולמניעתה, בכללן פיתוח אינדקס למדידת התופעה.

המורכבות במדידת תופעת ההתעללות בילדים והזנחתם, כפי שעולה מספרות המחקר, באה לידי ביטוי בקשיים לנסח הגדרה מוסכמת של התופעה, בריבוי של כלי המדידה לבחינתה, ובהיעדר מאגרי מידע מוסדרים האוספים באופן שוטף ומקיף נתונים עליה ועל מגוון רכיביה. בין השאר, מורכבות זו נובעת גם מקיומן של מגוון מערכות אשר אמונות על ההתמודדות עם תופעת ההתעללות בילדים והזנחתם ואשר כל אחת מהן מגדירה אחרת את התופעה, מטפלת בהיבטים מסוימים שלה ואוספת נתונים בדרכה.

עד היום לא נעשה בישראל ניסיון לאגד את הנתונים הנאספים למערך משולב של מדדים שיספק מידע מקיף ומהימן על התופעה ואשר יאפשר מעקב אחר שינויים לאורך זמן. פיתוח האינדקס הלאומי למדידת התעללות בילדים והזנחתם נועד למלא חוסר זה ולאפשר התמודדות מועילה עם התופעה. מכון מאיר-ס-גיוינט-ברוקדייל התבקש לפתח אינדקס לאומי זה. חשיבות האינדקס נובעת מכמה סיבות:

- ♦ הוא יוצר שפה משותפת בין בעלי העניין מאחר שתהליך הפיתוח דורש הסכמות בנוגע להגדרות, לאינדקטורים ולמתודולוגיה שיהיו בשימוש האינדקס.
- ♦ הוא מאגד נתונים ממספר מקורות ומספק נתונים מהימנים ומקיפים המשמשים מצע לקבלת החלטות ברמת המדיניות.
- ♦ הוא מאפשר מעקב שוטף אחר היקף התופעה וניטור של השינויים בהיקפה ובתוצאות המדיניות והטיפול בה, גם בהשוואה בין-לאומית.
- ♦ הוא עוזר למקד את תשומת לב הציבור בתופעה הנמדדת ולהציבה על סדר היום.
- ♦ הנתונים תורמים לעריכת מחקרים בתחום, המסייעים לשיפור הטיפול ודרכי ההתערבות.

תהליך פיתוח האינדקס מצריך, בין השאר, פיתוח מומחיות רחבה בתופעה הנמדדת, יצירת הבנה משותפת והסכמות רחבות בקרב אנשי המקצוע וקובעי המדיניות בנוגע לתקפות האינדקס, והחלטה בנוגע לגבולות התופעה הנמדדת. לפיכך, בשלב הראשון של פיתוח האינדקס, שארך שנה (יוני 2015-מאי 2016), הופנו המאמצים ללמידת שיטות המדידה של התופעה. למידה זו כללה: (1) למידת האתגרים הכרוכים בפיתוח אינדקסים; (2) בחינת ההגדרות להתעללות ולהזנחה הנפוצות במדינות המערביות; (3) ניתוח היתרונות

והחסרונות של שיטות איסוף המידע על התעללות והזנחה הרווחות בעולם (מקורות מידע וכלים); (4) בחינה של מקורות המידע ושל הדרכים לאיסוף המידע בישראל.

המידע נאסף באמצעות סקירת ספרות המקצוע וספרות המחקר בתחום ועריכת ראיונות עם גורמים רלוונטיים, וביניהם גורמי המפתח האחראיים לניהול קובצי נתונים מנהליים וחוקרים בתחום. כמו כן, הוקמה ועדה רב-מקצועית שתלווה את תהליך פיתוח האינדקס ותשמש גורם מייעץ. המידע רוכז בשני מסמכים: האחד עסק בקשיים ובסוגיות הכרוכים בהגדרת התופעה ובהשלכותיהם וכן סקר הגדרות להתעללות והזנחה המשמשות גופים שונים בעולם ובישראל; השני דן בהיבטים מתודולוגיים וכלל סקירה של מאגרי המידע הקיימים בעולם ושל שיטות איסוף מידע נפוצות, וכן תיאר את מקורות המידע הקיימים בישראל, יתרונותיהם וחסרונותיהם. כל אחד מן המסמכים נשלח לחברי הוועדה המלווה לקראת הדיונים בנושאים שעל הפרק. הוועדה הרב-מקצועית שליוותה את פיתוח האינדקס הלאומי התכנסה פעמיים וישבו בה אנשי מקצוע ממגוון גופים בעלי נגיעה לתחום של התעללות בילדים והזנחתם ומומחים בתחום: נציגי משרדי ממשלה, נציגים מן המוסד לביטוח לאומי, אנשי מקצוע בתחום הבריאות (רפואת ילדים ופסיכיאטריה) ואנשי אקדמיה. התובנות שעלו מן הסקירות, מן הראיונות, מן המשוב על החומרים ומדיוני הוועדה סייעו בגיבוש ההמלצות לבניית האינדקס.

2. התובנות העיקריות שעלו מסקירות הספרות ומן הראיונות

א. הגדרות

אחת מאבני היסוד של פיתוח אינדקס היא הכרעה בנוגע להגדרות שייעשה בהן שימוש. המסמך הראשון שנשלח לחברי הוועדה נועד לספק מידע חיוני לצורך הכרעה בסוגיה זו. להלן עיקריו:

◆ **קושי לנסח הגדרה מוסכמת:** אחד האתגרים בפיתוח האינדקס הוא ניסוח הגדרה אחידה ומוסכמת להתעללות והזנחה. הקושי לנסח הגדרה הוא גם מושגי וגם יישומי. כלומר, הוא גם נוגע לשאלה אילו רכיבים יש לכלול בהגדרות של התעללות והזנחה, וגם לשאלה מהי נקודת החיתוך שתקבע מהו טיפול לקוי או פוגעני (במקרה של התעללות) ומתי צרכים נחשבים כבלתי מסופקים (במקרה של הזנחה). קושי אחר נובע מאי-ודאות בנוגע לשאלה האם יש להגדיר התעללות והזנחה על בסיס מאפייני הפוגע, התנהגותו, חוויית הילד, ההשלכות על הילד, ההקשר הסביבתי או שילוב של כל אלה.

◆ **ההשלכות של היעדר הגדרה מוסכמת:**

- חשש להשפעה על ממצאי המדידה בשל הבדלים בהגדרות הנובעים מתפיסות, מערכים אישיים או מהטיות של אנשי מקצוע.
- הגבלת היכולת לזהות את הקבוצות הנמצאות בסיכון הגבוה ביותר, הדורשות מענה מידי, מצד אחד, ולאחר את המקרים שטרם הסלימו ולהעניק להם טיפול מונע, מצד שני.
- הגבלת היכולת לעקוב אחר שינויים בהיקף התופעה ובתדירותה לאורך זמן ובהשוואה בין-לאומית ולנטר את יעילותן של פעולות המניעה והטיפול.
- חילוקי דעות בנוגע לרכיבי ההגדרות ומה יש לכלול בהן המקשים לבנות מדריכים בהירים שינחו את אנשי המקצוע בזיהוי התופעה ובמתן מענים לקרבנותיה. הגדרות שונות מונעות זיהוי של מקרי התעללות על ידי אנשי מקצוע ועל ידי הציבור.

◆ **ההגדרות הקיימות היום בספרות:** במדינות שונות בעולם נעשו מאמצים להגדיר התעללות בילדים והזנחתם כדי לאפשר מדידה שוטפת של התופעה וטיפול בקרבנותיה. כמו כן, חוקרים רבים הציעו הגדרות משלהם לסוגים של התעללות והזנחה. בחינת ההגדרות המקובלות יותר היום מעידה כי גם אם קיים דמיון רב ביניהן, קיימים גם הבדלים עקרוניים המשפיעים על השאלה מי האוכלוסייה ומה היקפה. כמו כן, סקירת ההגדרות מצביעה על כך שרבות מן ההגדרות מעורפלות, מאחר שלא נכללה בהן התייחסות מפורשת לרכיבים חיוניים, למשל אם התעללות נחשבת רק כאשר הייתה כוונה תחילה לפגוע או גם כשלא הייתה כוונה; אם יש להסתכל על התנהגות האחראי הפוגע או על מצב הילד; ואם יש להגדיר מקרה כהתעללות או כהזנחה רק כאשר יש נזק בפועל או גם כאשר קיים סיכון לנזק.

ב. שיטות לאיסוף נתונים (מקורות וכלים)

אתגר אחר בפיתוח האינדקס הוא מתודולוגי. המסמך השני שנשלח לחברי הוועדה סקר, כאמור, את היתרונות והמגבלות של שיטות האיסוף המקובלות בעולם, את כלי המדידה הבולטים הקיימים כיום ואת מאגרי המידע הקיימים בישראל. להלן התובנות העיקריות שעלו ממנו:

◆ **שיטות איסוף מקובלות בעולם:** סקירת מאגרי הנתונים על Child Maltreatment מלמדת כי מדינות רבות אוספות נתונים על התופעה, וחלקן עושות זאת כבר שנים רבות. מרבית המדינות אוספות נתונים מנהליים, אך יש גם כאלה שעורכות סקרים יזומים כדי לשפר את היקף הילדים המיוצג וללמוד יותר על התופעה. עם זאת, איסוף המידע לרוב מקוטע וחלקי וההבדלים בין מאגרי הנתונים בנוגע לרכיבי המידע הנאספים רבים. במדינות רבות גם נמצא חוסר שיתוף מידע בין מערכות הנתונים והשירותים. אי-שיתוף במידע וההבדלים בין המערכות האוספות נתונים, כמו גם בנתונים הנאספים, מקשים על ריכוז המידע ועל תכלולו. ההבדלים בין המערכות מקשים גם על עריכת השוואות בין הנתונים, לא רק בין מדינות אלא גם באותה מדינה עצמה. קושי זה נובע מן ההבדלים בין רכיבי הנתונים הנאספים, אך גם מהבדלים בהגדרות של סוגי הפגיעה, של אוכלוסיית היעד ועוד.

על רקע המורכבות בנוגע לזיהוי התופעה והשונויות באיתורה ובאופני הטיפול בה, אף מערכת לאיסוף מידע אינה יכולה לייצג את מלוא התופעה. עם זאת, נמצא ששיטות איסוף מידע מסוימות משפרות יכולת זו. הוספה של דיווח עצמי של ילדים או של הורים וסקרים בקרב אנשי מקצוע (משירותי רווחה ומשירותים אחרים, למשל בתי ספר) משפרים את האומדן של היקף התופעה לעומת נתונים מנהליים. אולם גם הדיווח העצמי ודיווח ההורים אינם חפים מבעיות. אלה נגועים בהטיות שונות וביניהן הכחשה וניסיונות להסתיר. המסקנות העולות מן המחקרים הן שבחירת שיטת איסוף המידע והשימוש בו צריכים להתאים לשאלה הנחקרת, וכי למקורות מידע מרובים יש סיכוי טוב יותר להציג היקף מלא יותר של התופעה.

◆ **כלי מדידה בולטים:** במספר מדינות נוסחה מערכת הגדרות לשימוש אנשי המקצוע וכן פותח מערך מחקר רחב שכלל גם פיתוח של כלי מדידה. מדינות אלה כוללות את אנגליה (Working Together to Safeguard Children), את ארצות הברית (NCANDS ; NIS), את קנדה (CIS) ואת הולנד (NPM). ה-NIS (National Incidence Study), שנעשה בו שימוש בארה"ב, הוא סקר בקרב אנשי מקצוע. ההגדרות והכלי גובשו על ידי צוות המחקר לצורך מדידת התעללות והזנחה. המידע נאסף מעובדי הרשות להגנת הילד ומאנשי מקצוע בשירותים אוניברסליים (למשל, מעונות, בתי ספר ומערכת הבריאות) ומשירותים טיפוליים (למשל, שירותי רווחה ומקלטים לבני נוער חסרי בית). כלומר, הדיווח הוא על ילדים

המוכרים לשירותי הרווחה ועל ילדים שאינם מוכרים. הסקר נערך לראשונה ב-1979 ומאז מבוצע אחת לעשור. ה-NPM (Prevalence of Child Maltreatment) הוא שם הסקר הנערך בהולנד. בהולנד אימצו את ה-NIS אך הוסיפו למערך המחקר גם סקר בקרב מתבגרים. סבב ראשון של הסקרים נערך ב-2005, וסבב שני ב-2010.

◆ **מקורות המידע בישראל:** כאמור, ההיערכות לפיתוח האינדקס כללה גם בחינה של המידע הנאסף בישראל כדי לשקול באילו נתונים קיימים אפשר ורצוי להשתמש, או אם יש צורך בפיתוח כלי מדידה חדשים. בחינת מקורות המידע שאוספים נתונים על התעללות והזנחה מלמדת שבישראל קיימים מאגרי מידע על התעללות בילדים והזנחתם, אך כמו במרבית המדינות, רובם אינם מודדים את מלוא היקף התופעה ומוגבלים במידע שהם אוספים. כמו כן, בחלק ממאגרי המידע אין הגדרות ברורות של סוגי הפגיעה השונים והמידע שנאסף הוא לא פעם כללי ואינו ממוקד בתחום של התעללות והזנחה. עוד נמצא שאין איסוף שוטף ועקיב של נתונים על התעללות והזנחה. מסקנות הבדיקה היו שקיימות מערכות שיכולות לשמש לצורכי האינדקס אך זאת בתנאי שייערכו התאמות של הפריטים הנאספים.

3. עקרונות מנחים לבניית האינדקס הלאומי למדידת תופעת ההתעללות בילדים והזנחתם בישראל

על בסיס המידע שנאסף באמצעות סקירת ספרות המחקר וההתייעצות עם המומחים, גובשו עקרונות מנחים לפיתוח האינדקס הלאומי ואלו אושרו בידי חברי הוועדה המייעצת שליוותה את פיתוח האינדקס. עקרונות אלו כוללים:

- (1) שימוש בהגדרות המקובלות במדינות מערביות, התואמות את ההחלטות שהתקבלו בוועדה, כדי להקל את ההשוואה בין ישראל למדינות אחרות.
- (2) שימוש בתשתיות קיימות לאיסוף המידע כדי להגביר את היתכנות המדידה ולהפחית עלויות.
- (3) שילוב מקורות מידע שיאפשר להציג היקף מלא יותר של התופעה.
- (4) איסוף מידע על מאפיינים דמוגרפיים לצורך העמקת ההבנה של התופעה.

עקרונות אלה תורגמו להחלטות אופרטיביות לביצוע האינדקס:

(1) **אימוץ ההגדרות של ה-NIS.** על פי הגדרת ה-NIS, ילד הסובל מהתעללות ו/או מהזנחה הוא ילד שבריאותו הפיזית או הרגשית או רווחתו נפגעו, או שהיה חשש ממשי לנזק, בשל מעשים או מחדלים של ההורה/הורים שלו או של אדם/אנשים אחרים שהיו אחראים לרווחתו. הגדרות ה-NIS כוללות רבים מן הרכיבים שנמצאו חשובים בעיני חברי הוועדה המייעצת: הן מתייחסות למצב הילד ולהתנהגות ההורה, הן כוללות פגיעה או מחדל לא רק בהיבט הפיזי אלא גם בהיבט הרגשי ובהיבט של רווחת הילד, הן כוללות בין הפוגעים גם מבוגרים אחראיים ולא רק הורים, ויש בהגדרות המפרטות את סוגי הפגיעה התייחסות גם לפוטנציאל לנזק ולממד הכוונה. כמו כן, ההגדרות של ה-NIS נפוצות יותר מאחרות ולכן השימוש בהן יגביר את הפוטנציאל לעריכת השוואה בין-לאומית.

(2) **אימוץ המתודולוגיה של ה-NIS במתכונת שמבוצעת בהולנד.** ספרות המחקר ממליצה להשתמש במקורות מידע אחדים כדי לכסות את מלוא היקף התופעה, ועל כן הוחלט לבנות מערך של שלושה

מקורות מידע, בדומה לשיטת המדידה בהולנד : סקר בקרב אנשי מקצוע בשירותים הטיפוליים ; סקר בקרב אנשי מקצוע בשירותים האוניברסליים (למשל, בתי ספר ובתי חולים) ; סקר בקרב מתבגרים.

(3) הישענות על תשתיות וכלים שנמצאים בשימוש בישראל :

- ◆ שימוש בתשתית הממוחשבת ובכלי של 360° התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון לצורך סקר בקרב אנשי מקצוע.
- ◆ שימוש בתשתית הממוחשבת ובמרכיבים מתוך הסקר האפידמיולוגי בנושא אלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל (לב-ויזל ואיזיקוביץ', 2016) לצורך הסקר בקרב מתבגרים.

בשנת 2017 מתוכנן פיילוט בקרב מדגם מייצג של ילדים, שייושמו בו העקרונות שגובשו וייעשה שימוש בכלים שנבחרו. בשנת 2018 עתיד להתפרסם דוח המציג, בפעם הראשונה, נתונים על היקף תופעת ההתעללות וההזנחה בישראל, ולא רק על הילדים המוכרים לרשויות הרווחה.

דברי תודה

ברצוננו להודות לכל האנשים שתרמו לתהליך הפיתוח של האינדקס הלאומי.

תודתנו נתונה בראש ובראשונה לחברת EBS בראשותו של גיל מנדלזיס, לפרופ' אשר בן אריה, מנכ"ל מכון חרוב מיסודה של קרן שוסטרמן בישראל, ולענת אופיר, רכזת מיזם מהל"ב, על המימון, התמיכה והסיוע בכל אשר נדרש.

תודה מיוחדת לחברי הוועדה המייעצת שליוו אותנו בתהליך פיתוח האינדקס הלאומי, ואשר תרמו מזמנם, מניסיונם וממומחיותם: איריס בן יעקב, פרופ' בלהה דוידזון-ערד, ד"ר גלית בן אמיתי, ורד רוטפוגל, ד"ר זהר לביא-סהר, חוה לוי, חנה שדמי, טלל דולב, ד"ר יורם בן יהודה, מירה חונוביץ, מירי רוזמן, רונית צור, פרופ' רחל לב-ויזל, שרה כהן.

תודה לעמיתנו במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל אשר סייעו בשלבים השונים של הפיתוח: תודה מיוחדת לג'ק חביב, מנהל המכון, ולמרים נבות, מנהלת מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, על הליווי בכל שלבי הפיתוח, על החשיבה המשותפת ועל תובנותיהם החשובות. אנו מודים גם לרויטל אביב מתוק על עריכת הלשון של הדוח, לאוולין איבל על התרגום לאנגלית ולסלי קליינמן על ההבאה לדפוס.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. תהליכים ואתגרים בפיתוח אינדקסים
5	3. הגדרות של התעללות בילדים והזנחתם : קשיים, השלכות וניתוח ההגדרות הקיימות
6	3.1 קשיים בהגדרת התופעה והשלכותיהם
8	3.2 ניתוח ההגדרות
14	4. מקורות מידע על התעללות והזנחה בעולם ובישראל
15	4.1 מקורות מידע ושיטות איסוף : יתרונות ומגבלות
18	4.2 כלי מדידה בולטים המשמשים בעולם
21	4.3 מקורות המידע בישראל
30	5. סיכום : עקרונות מנחים לבניית האינדקס הלאומי למדידת תופעת ההתעללות בילדים והזנחתם בישראל
33	ביבליוגרפיה
39	נספח : לוח 1 - ניתוח תוכן של הגדרות להתעללות והזנחה, לפי צירים מארגנים