

הפיילוט לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים דוח מסכם

שירלי רזניצקי איתי מנהיים חיה רוזנפלד אלן מילשטיין
ג'ני ברודסקי דורי ריבקין חנה גולדנברג

המחקר נעשה בהזמנת האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים ובמימונו

מחקר זה התאפשר הודות לתרומה מיוחדת מנסי הקרמן מבולטימור, מרילנד

הפיילוט לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים דוח מסכם

שירלי רזניצקי איתי מנהיים חיה רוזנפלד אלן מילשטיין
ג'ני ברודסקי דורי ריבקין חנה גולדנברג

המחקר נעשה בהזמנת האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים ובמימון

מחקר זה התאפשר הודות לתרומה מיוחדת מנסי הקרמן מבולטימור, מרילנד

עריכת לשון: רונית בן-נון
תרגום לאנגלית (תקציר ותמצית מנהלים): נעמי הלסטד
הפקה והבאה לדפוס: ענת פרקו-טולדנו

מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400 | פקס: 02-5612391
brookdale.jdc.org.il

ירושלים | סיוון תשע"ט | יוני 2019

עוד פרסומים של המכון בנושא

ברודסקי, ג., שנוור, י., ובאר, ש. (עורכים) (2018). בני 65+ בישראל שנתון סטטיסטי. פמ-80-18.

ברג-ורמן, א., רזניצקי, ש., ברודסקי, ג'. (2017). מי מטפל במטפל? שירותי הבריאות, בני משפחה מטפלים ומה שביניהם. דמ-768-18

בנטור, נ., לרון, מ., פלח, נ. (2017). רמת השירות ואיכות הטיפול במוסדות הסיעודיים בעקבות המכרז הארצי לקודים סיעודיים – דוח מסכם 2008 - 2015. דמ-752-17

ברלב, ל., קרן-אברהם, י., אדמון-ריק, ג., הבר, י. (עורכים). (2017). אנשים עם מוגבלות בישראל. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

בנטור, נ., לרון, מ., פלח, א., שטרנברג, ש., רדומיסלסקי, ז., ורדי, ד., בן ציון, י. (2016). איכות הטיפול באנשים הלוקים בדמנציה והצרכים הלא מסופקים שלהם ושל בני משפחתם. דמ-733-16

ריבקין, ד., לפי, י. (2015). אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שאינם במסגרת של משרד הרווחה: סקר במחוז חיפה והצפון. דמ-693-15

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

תקציר

רקע

בישראל יש כיום יותר מ-50,000 אנשים שמונה להם אפוטרופוס; 85% מהם אפוטרופוסים בני משפחה ו-15% אפוטרופוסים מקצועיים. עד שנת 2014 הונהג בישראל פיקוח על אפוטרופוסים רק בנושאי רכוש. תמורות בעולם ובישראל בנוגע לעקרון האוטונומיה של האדם העלו צורך להרחיב את הפיקוח על אפוטרופוסים גם בעניינים אישיים (ענייני 'גוף') ולוודא שהאפוטרופוס מתייחס לכל תחומי החיים ובכלל זה טיפול רפואי, טיפול אישי, מסגרת מגורים מתאימה, עבודה ותעסוקה, חיי חברה ופנאי וכד'. זאת תוך התחשבות ברצונות האדם ופעולה על פיהם.

מטרות

המטרה המרכזית של הפיילוט הייתה לסייע למשרד המשפטים בעיצוב מערכת פיקוח לעניינים אישיים, שתאפשר איתור מצבים שבהם תפקוד האפוטרופוס אינו תקין. מטרה נוספת הייתה לספק מידע על מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס, וכן על מאפייני האפוטרופוסים, על אופן מילוי תפקידם ועל צורכיהם.

שיטות

הפיילוט כלל שלושה שלבים עיקריים: (1) פיתוח אינדיקטורים וכלים לבחינת תפקוד האפוטרופוס – שלב זה התבסס על 18 חקרי מקרים ו-39 ראיונות עם אנשי מקצוע ובחינת חוקים ונהלים בישראל ובעולם; (2) ביצוע הפיילוט – אפוטרופוסים מילאו שאלונים למילוי עצמי על אודות 502 אנשים. נערכו 453 ביקורים של מראיינים במקום מגורי האדם, אשר כללו ריאיון עם האפוטרופוס, תצפית וריאיון עם האדם. עובדות סוציאליות של מסגרות המגורים מילאו 213 שאלונים על אודות אנשים המתגוררים בהן. על סמך המידע שנאסף קבעה העובדת הסוציאלית של הפיילוט האם תפקוד האפוטרופוס תקין או שיש חשש לתפקוד לא תקין; (3) בחינת תוקף ומהימנות של הכלים – תיקוף של שיטת הפיקוח על ידי ביקור חוזר של עובדות סוציאליות ב-113 מקרים.

ממצאים

ב-94% מן המקרים שהאפוטרופוס הוא בן משפחה, תפקודו נמצא תקין, אולם נמצא שלרבים צורך בהדרכה וסיוע בהתמודדות עם התפקיד. ב-52% מן המקרים של אפוטרופוסים מקצועיים נמצא חשש לתפקוד לא תקין, לרוב בשל אי-עמידה בנוהל בנוגע לביקורים ולהיכרות עם האדם.

אשר למאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס נמצא כי כמחציתם (46%) בני יותר מ-65. כמחצית מן האנשים (48%) גרים בקהילה והשאר גרים במסגרות מגורים. ל-75% מקרב בני יותר מ-65 יש דמנציה, ל-66% מקרב בני פחות מ-65 יש מוגבלות שכלית התפתחותית.

בקרב אפוטרופוסים בני משפחה, 38% הם הורים, 30% הם בנים או בנות והיתר הם אחים או בעלי קרבה אחרת. רכזי הטיפול מטעם האפוטרופוסים המקצועיים משמשים אפוטרופוסים של 117 אנשים, בממוצע. עבור 85% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי ממונה מבקר אשר תפקידו להיות בקשר עימם.

מסקנות

מומלץ כי הפיקוח על האפוטרופוס יעשה בתיאום ובראייה אחת, הן מבחינת העניינים האישיים והן מבחינת העניינים הכספיים. מודל הפיקוח לעניינים אישיים, שנבחן בפילוט, המבוסס על ביקור מראיין במקום המגורים של האדם ומתן חוות דעת על ידי עו"ס, מספק את המידע הדרוש לקביעת תפקוד בן המשפחה המשמש אפוטרופוס. אשר לאפוטרופוסים מקצועיים, נחשף פער משמעותי בין הבנת התפקיד על ידי האפוטרופוסים המקצועיים לבין תפיסת האפוטרופוס הכללי. במקרים אלו, נראה שיש יתרון למודל של פיקוח הנעשה על ידי עו"ס וכולל רכיב משמעותי של הדרכה לרכזי הטיפול. כך אפשר להשפיע באופן רוחבי על מקרים רבים. לאור ההבנה כי משאבי הפיקוח מוגבלים, חשוב ליצור סדרי עדיפויות בביצוע הפיקוח לפי גורמי סיכון הקשורים למאפייני האפוטרופוס, למאפייני האדם ולמאפייני הקשר בין האפוטרופוס לגורמים אחרים המעורבים בטיפול באדם.

תמצית מנהלים

רקע כללי

בישראל יש כיום יותר מ-50,000 אנשים שמונה להם אפוטרופוס. ל-85% מתוכם מונה אפוטרופוס בן משפחה, ול-15% מונה אפוטרופוס מקצועי. עד לשנת 2014, הפיקוח על האפוטרופוסים נעשה רק בנוגע לנושאים כספיים. אולם תמורות בעולם ובישראל בנוגע לעקרון האוטונומיה של האדם, לצד לחץ ציבורי, עתירות משפטיות של ארגונים חברתיים, מחקרים אקדמיים ודוח מבקר המדינה משנת 2004, הביאו להחלטה להרחיב את הפיקוח על אפוטרופוסים גם לעניינים אישיים (ענייני 'גוף') כדי לוודא שהאפוטרופוס מתייחס לכל תחומי החיים ובכלל זה טיפול רפואי, טיפול אישי, מסגרת מגורים מתאימה, עבודה ותעסוקה, חיי חברה ופנאי וכד'. זאת תוך התחשבות ברצונותיו של האדם ופעולה על פיהם.

מטרות

מטרת הפיילוט לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים, המוצג בדוח זה, היא לסייע למשרד המשפטים לעצב מערכת פיקוח באופן שיאפשר איתור מצבים שבהם תפקוד האפוטרופוס אינו תקין, וכן לקבוע סדרי עדיפויות בהפניית משאבי הפיקוח. בשונה ממחקרים אחרים הבוחנים פעמים רבות תכניות או מערכים קיימים, המחקר הנוכחי בחן הלכה למעשה מודל פיקוח אשר פותח במכון ברוקדייל בשיתוף האפוטרופוס הכללי וועדת ההיגוי של הפיילוט. בשל אופיו של הפרויקט, הדוח הנוכחי מכיל פירוט רב הן על תהליכי בניית מערך הפיקוח, הן על בחינת התוקף של מערך הפיקוח והן על לקחים לפיתוח והרחבה עתידיים של מערך הפיקוח על ידי האפוטרופוס הכללי.

מטרה נוספת של הפיילוט היא לספק מידע על מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס, על מאפייני האפוטרופוסים - בני המשפחה והמקצועיים, על אופן מילוי תפקידם ועל צורכיהם.

שיטה

הפיילוט כלל שלושה שלבים עיקריים:

1. **פיתוח אינדיקטורים וכלים לבחינת תפקוד האפוטרופוס.** בשלב פיתוח הכלים גובשה רשימת אינדיקטורים אשר לפיהם נמדד תפקידו של האפוטרופוס. שלב זה התבסס על סקירת הנהלים של האפוטרופוס הכללי (סל הטיפול), ועל ספרות ממדינות אחרות. 18 חקרי מקרה של אנשים עם אפוטרופוס, 39 ראיונות עם אנשי מקצוע ובחינת חוקים ונהלים בישראל ובעולם. נבחנו מקרים של אנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ואפוטרופוס מקצועי. צעירים וזקנים, אנשים שגרים במסגרת ובקהילה.
2. **ביצוע הפיילוט.** בשלב השני נבחנו כלי הפיקוח והליך הפיקוח שנבנו בשלב הראשון: שאלונים למילוי עצמי וביקורי פיקוח. אוכלוסיית הפיילוט נדגמה מקרית מתוך מקרים של אנשים עם אפוטרופוס בני 18 ויותר, שמונה להם אפוטרופוס לעניינים אישיים בשנים 2004-2014, מבאר שבע, ירושלים, תל אביב וחיפה. שאלונים למילוי עצמי מולאו על ידי אפוטרופוסים על

אודות 502 אנשים, 124 מתוכם מולאו על ידי אפוטרופוסים מקצועיים. נערכו 453 ביקורים במקום מגורי האדם, מתוכם 93 אצל אנשים שמונה להם אפוטרופוס מקצועי. הביקורים נערכו בחודשים פברואר 2016 ועד ינואר 2017 על ידי מראיינים שעברו הכשרה וכללו ריאיון עם האפוטרופוס, תצפית וריאיון עם האדם במידה שהדבר ניתן (ב-47% מן המקרים). עובדות סוציאליות של מסגרות המגורים מילאו 213 שאלונים על אודות אנשים המתגוררים בהן. על סמך המידע שנאסף בביקורים, קבעה העובדת הסוציאלית של הפיילוט האם תפקוד האפוטרופוס תקין או שיש חשש לתפקוד שאינו תקין.

3. בחינת תוקף ומהימנות של הכלים. במקביל לביצוע הפיילוט בוצע תיקוף של שיטת הפיקוח על ידי ביקור חוזר של עובדות סוציאליות ותיקות ומנוסות ב-113 מקרים

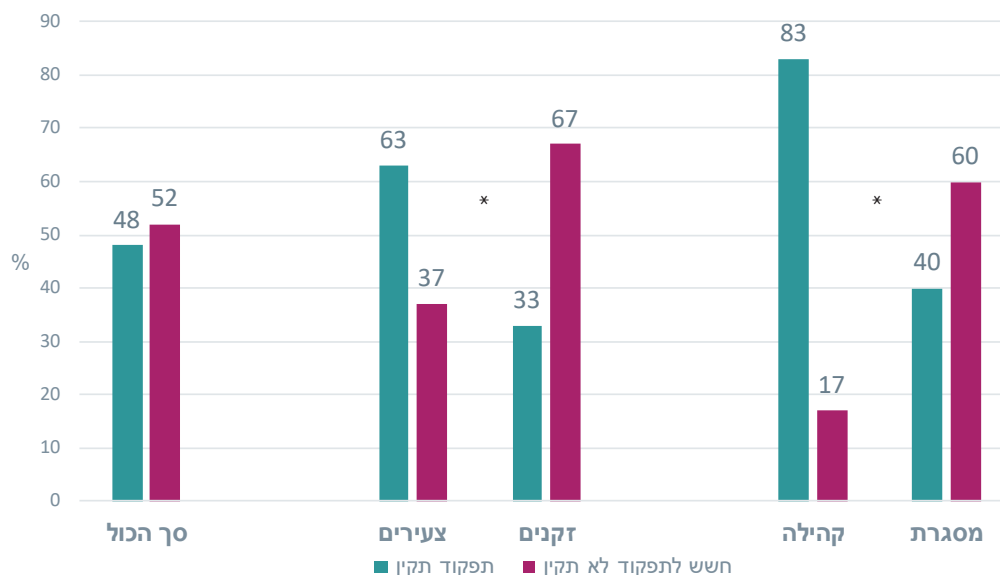
ממצאים

אינדיקטורים לתפקוד האפוטרופוס. על סמך חקר מקרים, ראיונות וסקירת נהלים, גובשו חמישה אינדיקטורים מרכזיים לתפקוד האפוטרופוס, ועליהם התבסס הפיקוח. (1) שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם; (2) אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם; (3) אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה; (4) קשר בין האפוטרופוס לאדם; (5) קשר בין האפוטרופוס לאנשי מקצוע.

תפקוד האפוטרופוסים. נמצא שב-94% מן המקרים של אפוטרופוס בן משפחה, תפקודו היה תקין, תוך עמידה בקריטריונים שהוגדרו באינדיקטורים. עם זאת, עבור בני המשפחה נמצא שיש צורך רב בהדרכה ובסיוע בהתמודדות עם האחריות והקשיים שהתפקיד נושא עימו. בגלל השיעור הקטן של אפוטרופוסים בני משפחה בפיילוט, שלגביהם היה חשש לתפקוד לא תקין, לא ניתן היה לאתר מנבאים של תפקוד לא תקין בעזרת עיבוד סטטיסטי. מן הראיונות עם אנשי מקצוע ומדיון בתלונות שבטיפול האפוטרופוס הכללי, אותרו כמה מצבים שבהם יש סיכון לתפקוד לא תקין. למשל, אפוטרופוסים מבוגרים מאוד או במצב בריאות קשה; אפוטרופוסים של אנשים עם התנהגות מאתגרת ללא קשיי נייחות אשר חיים בקהילה; אפוטרופוסים המצויים בסכסוך מתמשך עם בני משפחה אחרים או אנשי מקצוע.

בנוגע לאפוטרופוסים המקצועיים נמצא כי ב-52% מן המקרים שנבחנו ישנו חשש שתפקוד האפוטרופוס אינו תקין, לרוב בשל אי עמידה בנהלים ביחס לביקורים של (כגון תדירות, משך הביקור, וקיום הביקור בפרטיות), ומפגשים ישירים והיכרות של הרכז עם האדם. שיעור המקרים שבהם עלה חשש לתפקוד לא תקין של האפוטרופוס היה גבוה יותר אצל זקנים ואצל אנשים המתגוררים במסגרת מגורים (ראו תרשים א להלן). נמצא גם שרכזי הטיפול המשמשים אפוטרופוסים מקצועיים נמצאים בעומס תיקים גבוה מאוד (117 בממוצע), וכן כי יש פער בין אופן תפיסת התפקיד הנוכחית של האפוטרופוסים המקצועיים לבין דרישות נוהל התאגידים של האפוטרופוס הכללי.

תרשים א: חוות הדעת של העובדת הסוציאלית על תפקוד האפוטרופוסים המקצועיים, לפי גיל ומקום מגורים של מי שיש לו אפוטרופוס (באחוזים)



*מובהק ברמה של $p < 0.003$

מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס: כמחצית (46%) מן האנשים שיש להם אפוטרופוס אשר נדגמו בפילוט הם בני 65 ויותר, ו-55% הן נשים. רוב הצעירים (בני פחות מ-65) הם רווקים (89%). בקרב הזקנים (בני 65 ויותר), 52% הם אלמנים ו-18% נשואים. בקרב אנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי, שיעור הרווקים והגרשים הזקנים גבוה יותר (52%) משיעורם בקרב אנשים עם אפוטרופוס בן משפחה (24%). כמחצית (48%) מן האנשים גרים בקהילה (לבד, עם האפוטרופוס או עם אנשים אחרים או בדיר מוגן לזקנים), והשאר גרים במסגרות מגורים. עם זאת, בעוד ששיעור האנשים שגרים בקהילה כשמדובר באפוטרופוס בן משפחה הוא 56%, בקרב האנשים עם אפוטרופוס מקצועי 20% גרים בקהילה.

ל-75% מן הזקנים יש דמנציה ול-66% מן הצעירים יש מוגבלות שכלית התפתחותית. ל-39% מן הצעירים ול-26% מן הזקנים יש מוגבלות נפשית (כמוגבלות עיקרית או נוסף למוגבלות אחרת).

מאפייני האפוטרופוסים בני המשפחה. רוב האפוטרופוסים (62%) הם בני 40-64 ו-33% הם בני 65 ויותר. 60% מן האפוטרופוסים הן נשים ו-75% מן האפוטרופוסים נשואים. 38% מן האפוטרופוסים הם ההורים של האדם, 30% הם ילדיו, 17% הם אחים/אחיות, ולשאר (15%) קרבה משפחתית או לא משפחתית אחרת. רוב המינויים (91%) הם מינויים לעניינים אישיים וגם לענייני רכוש ('מינוי

כללי), וכמעט כל המינויים (99%) הם קבועים. 61% מן האפוטרופוסים חולקים את המינוי עם אפוטרופוס נוסף; אחד או יותר. יותר משני שלישים מן האפוטרופוסים ציינו שהם מסייעים לאדם בסידורים בירוקרטיים, במיצוי זכויות, בטיפול בנושאים רפואיים ובמתן סיוע כספי מכספם הפרטי. 53% מן האפוטרופוסים ציינו שהם עוסקים גם בנושאים הקשורים לפעילות פנאי של האדם. ככלל, במרבית התחומים, כאשר האדם נמצא בקהילה, האפוטרופוסים עושים יותר דברים עבורו מאשר אם הוא נמצא במסגרת מגורים. 61% מן האפוטרופוסים לרכוש מילאו דוח כספי.

מאפייני האפוטרופוסים המקצועיים. רכזי הטיפול מטעם האפוטרופוסים המקצועיים משמשים אפוטרופוסים של 117 אנשים במוצע, למרות שנוהל התאגידים החדש אשר נכנס לתוקף בשנת 2018 מציין שאפשר לשמש אפוטרופוס ל-75 אנשים לכל היותר. ל-70% מרכזי הטיפול ותק של שנתיים לפחות בתפקיד ול-38% ותק של חמש שנים לפחות. מקרב האפוטרופוסים המקצועיים, 91% הם במינוי כללי ו-98% במינוי קבוע. הסיבה העיקרית (74% מן המקרים) למינוי אפוטרופוס מקצועי הייתה שבני המשפחה אינם מסוגלים או אינם מעוניינים למלא את התפקיד. ב-23% מקרים נוספים ציינו הרכזים שאין לאדם בני משפחה (או שאין לו בני משפחה בארץ). 3% מן הרכזים ציינו שאינם יודעים את סיבת המינוי. באופן כללי מרבית האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהם עוסקים בתחומים הקשורים לניהול ענייניו הכספיים של האדם (98%), בנושאים של מיצוי זכויות (96%) ובבירוקרטיה (100%), והרבה פחות בנושאים הקשורים לעניינים אישיים, כגון מעקב אחר עניינים רפואיים (17%), ליווי לרופאים (11%) וליווי לפעילויות פנאי (6%).

נוסף לרכז הטיפול שאחראי לתכנית הטיפול הכוללת לאדם, ב-85% מן התאגידים ממונה מבקר אשר תפקידו להיות בקשר שוטף עם האדם, ב-7% נוספים הרכז משמש גם מבקר של האדם וב-8% מן המקרים אין מבקר. הגיל הממוצע של המבקרים היה 58, ושליש מהם מעל גיל פרישה. ל-61% מן המבקרים ותק של יותר מחמש שנים בתפקידם והם מבקרים במוצע 48 אנשים שיש להם אפוטרופוס.

המלצות מרכזיות

1. **פיקוח הוליסטי.** מומלץ לבצע את הפיקוח על העניינים האישיים בראייה אחת עם והעניינים הכספיים, וליצור תיאום הדוק בפיקוח על שני היבטים אלה.
2. **שיטת הפיקוח.** נראה כי המודל שנבחן בפיילוט, המבוסס על ביקור מראיינים אשר עברו הכשרה במקום המגורים של האדם ומתן חוות דעת על ידי עובדת סוציאלית, מספק את המידע הדרוש לקביעת תפקוד האפוטרופוס כאשר הוא בן משפחה. אשר לאפוטרופוסים מקצועיים, מסתמן פער בין הציפיות והדרישות של האפוטרופוס הכללי לבין תפיסת התפקיד על ידי האפוטרופוסים המקצועיים בפועל. נראה כי לגבי האפוטרופוסים המקצועיים נדרשת התערבות מערכתית בנוגע לביצוע התפקיד, עמידה בקריטריונים ופיקוח. בהמשך לכך, נראה שלגבי האפוטרופוסים המקצועיים, הפיקוח צריך להיעשות על ידי אנשי מקצוע מיומנים ולא על ידי מראיינים, ולכלול רכיב הדרכתי משמעותי עם רכזי הטיפול הואיל וכך ניתן להשפיע "רוחבית" על מקרים רבים.
3. **סדרי עדיפויות לביקורי פיקוח.** לאור ההבנה כי משאבי הפיקוח מוגבלים, חשוב ליצור סדרי עדיפויות בביצוע הפיקוח לפי גורמי סיכון הקשורים למאפייני האפוטרופוס, מאפייני האדם ומאפייני הקשר בין האפוטרופוס לגורמים אחרים המעורבים

בטיפול באדם. כיון שהרוב המכריע של האפטרופוסים בני משפחה מתפקדים באופן תקין, נראה שניתן להסתפק בפיקוח פחות אינטנסיבי ביחס לאוכלוסייה זו, למעט מצבי סיכון. נוסף לכך יש לציין שהאוכלוסייה של אנשים עם אפטרופוס מקצועי היא מטבעה אוכלוסייה שנמצאת יותר בסיכון, מאחר שאין בני משפחה שיכולים להתמנות לתפקיד, לעיתים כי אין משפחה כלל או שהקשר עם בני המשפחה רופף או לא קיים. על כן יש למקד משאבים רבים בפיקוח על אוכלוסיות אלה. כמו כן, יש להיעזר באנשי מקצוע כבר משלב המינוי כדי לאתר גורמי סיכון, לעודד קבלה של "תלונות ציבור" ולהגביר את שיתוף פעולה עם מנגנוני פיקוח קיימים של משרד הבריאות והרווחה על מסגרות מגורים. לצד התייחסות לגורמי סיכון וקביעת סדרי עדיפויות, יש לשמור עדיין על רכיב של "דגימה מקרית" בפיקוח גם למקרים עם עדיפות נמוכה, ובעיקר לוודא שאין מקרים שאינם מפוקחים כלל.

4. **כלי הפיקוח.** שאלון הביקור והתצפית מספקים מידע רב ובלתי אמצעי על מצב האדם ועל תפקוד האפטרופוס, ועל כן יש להמשיך להשתמש בהם ככלי פיקוח מרכזיים. לביקור עצמו יש גם ערך כגורם המעיר את תשומת לבו של האפטרופוסים (בעיקר המקצועיים) למצבו של האדם. לכן אין לוותר עליו. לריאיון עם האדם יש חשיבות ערכית. השאלון למילוי עצמי יכול לשמש לשימור קשר עם אפטרופוסים עם עדיפות נמוכה לפיקוח והם מהווים גם כלי הדרכה, בעזרתו לומדים האפטרופוסים על דרישות התפקיד. ולבסוף, השאלונים יכולים לשמש לעדכון פרטים ולמעקב אחר שינויים במצבו של האדם וכן למתן אפשרות לאפטרופוס לבקש ייעוץ והדרכה.

5. **הדרכה לאפטרופוסים.** לפי תפיסת יחידת הפיקוח ההדרכה היא חלק מתפקידה. אפטרופוסים ביקשו הדרכה וייעוץ במגוון נושאים. יש מקום להציע לאפטרופוסים הדרכה בערוצים שונים. גם ביקור הפיקוח הוא הזדמנות להתערבות ולהדרכה. יש צורך בהדרכה קבוצתית ופרטנית בקרב עובדי האפטרופוסים מקצועיים, לרבות המבקרים מטעמם, להבהרת דרישות התפקיד של אפטרופוס לעניינים אישיים ולצמצום הפערים בתפיסת התפקיד.

6. **מאגרי הנתונים.** יש צורך משמעותי לטייב את הנתונים של מערכת המידע של האפטרופוס הכללי ולהרחיב את שימושי המחשוב בעבודת הפיקוח. על מערכת המידע לספק נתונים עדכניים על סטטוס האדם ופרטי התקשרות עם האפטרופוס. כמו כן יש להשתמש במערכת המידע כדי ליצור התרעות שיסייעו ליעל את הפיקוח ולאפשר קביעת סדרי עדיפות והגעה למקרים שבסיכון.

7. **מחקר המשך.** מומלץ לערוך מחקר אשר יבחן את היישום ואת האפקטיביות של מערך הפיקוח לאחר שיקום. במיוחד חשוב לבחון את המידה שבה צומצמו הליקויים בתפקוד האפטרופוסים המקצועיים. נוסף לכך, מומלץ לבצע בדיקה שיטתית של מצבי הסיכון המשווערים לתפקוד לא תקין של אפטרופוס בן משפחה, אשר לא התאפשרה במסגרת הפיילוט הנוכחי.

דברי תודה

אנשים רבים במשרד המשפטים, במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ובארגונים נוספים היו שותפים להגיית הפיילוט לפיקוח על עניינים אישיים ולהוצאתו מן הכוח אל הפועל.

ראשית, חשוב לנו להודות לכלל עובדי האפוטרופוס הכללי ובראשם עו"ד סיגל יעקבי, האפוטרופסה הכללית, לעו"ד גלי גרוס, המשנה לאפוטרופסה הכללית, לעו"ד ליאורה גור, מנהלת היחידה הארצית לפיקוח על אפוטרופוסים ולעו"ד תמי סלע שהייתה מנהלת מערך הפיקוח בתקופת הפיילוט. תודה לעו"ד ועו"ס רחל אוחנה אשר הקימה במו ידיה את מערך הפיקוח לעניינים אישיים. תודה על השותפות הפורייה והמשמעותית להן ולכל צוות הפיקוח באפוטרופוס הכללי.

תודה לכלל חברי ועדת ההיגוי מן המגזר הציבורי, המגזר השלישי והאקדמיה: עו"ד רינת ויגלר, עו"ד איילת ששון, עו"ס סימונה שטיינמץ, עו"ס רקפת עצמון, פרופ' ישראל (איסי) דורון, עו"ד יותם טולוב, עו"ס יונת אפרתי, עו"ס נעה סטולמן, עו"ס כרמית חפר, עו"ס פנינה טיבי, עו"ד יעל וקסמן, עו"ד ליאן פראם, אשר נרתמו וליוו את הפיילוט באופן פעיל, תוך מחויבות גבוהה לנושא הפיילוט בפרט ולקידום איכות החיים והאוטונומיה של אנשים עם אפוטרופוס בכלל.

תודה למנהלים ולאנשי המקצוע בארגונים ובמסגרות המגורים אשר אירחו אותנו בימי ההדרכה שקיימנו למראיינים. למרכז יום צהלון של עמותת קש"ת, לכפר השוויד של עמותת אלווין, לבית כהן של עמותת עמ"י ולמרכז יום של עמותת שילה.

תודתנו לעו"ס נעמי גרינטל, על שריכזה את מערך העובדים הסוציאליים שערכו את ביקורי התיקוף, ותרמה רבות מתוך ניסיונה ומקצועיותה.

תודה למראיינים הרבים שעסקו במלאכת הביקורים ולעובדות הסוציאליות שערכו את הביקורים החוזרים, כולם ברגישות רבה. תודה מיוחדת למראיינים "שהחזיקו מעמד" איתנו לאורך ביקורים רבים; תודה לאורית מושקוביץ, אליזבט שטאובר, ענבל ניצן, אביטל בנאי, חבצלת צמח, ליאת נגר, מיטל ולנסי, נרקיס מודלר, ציפי מיה, רות איילון, שירה מנדל ושירלי עברון. ותודה לעובדות הסוציאליות גלית אפריאט, יהודית וינגסט, יוסף מלר, יעקב קרבצ'נסקי, מורן אורן, פנינה איגרא, רחל גלעד-וולנר ושרה גוכמן.

תודה לעמיתינו במכון ברוקדייל אשר תרמו תרומה ישירה להצלחת הפיילוט; לחן צוק תמיר, מנהלת יחידת איסוף הנתונים בזמן ביצוע המחקר, לתמר גולן שסייעה בתפעול מערך השאלונים למילוי עצמי ולדניז נאון שליוותה את הפיילוט מהגייתו וסייעה רבות בחשיבה על המתודולוגיה ובכלל. תודה גם לרונית בן-נן על עריכת הלשון של הדוח ולענת פרקו-טולדנו על העיצוב וההבאה לדפוס.

ולבסוף תודה לכל המשפחות, האפוטרופוסים (בני המשפחה והמקצועיים) והאנשים שיש להם אפוטרופוס, על ששיתפו פעולה והשקיעו מזמנם (לעיתים ליותר מביקור אחד). על אף שמדובר בפיילוט שדימה פיקוח, ולמעשה יש בכך מן החובה, יש להודות בכל זאת על האפשרות ללמוד מן הניסיון שלהם כדי לשפר את הפיקוח העתידי ואת השירותים שמקבלים אנשים עם אפוטרופוס, בני משפחותיהם ואנשי המקצוע בתחום.

תוכן עניינים

1	1. רקע ומטרות
5	2. פיתוח ובחינה של השיטה והכלים לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים
5	2.1 פיתוח כלי הפיקוח
9	2.2 איסוף המידע והדמיית הפיקוח
16	2.3 בחינת התוקף והמהימנות של כלי הפיקוח ומשוב על-אודותיהם
18	2.4 תרומת הראיונות עם אנשים שיש להם אפוטרופוס
19	2.5 הבדלים בין מקורות מידע – בדיקת התאמה במילוי השאלונים על ידי אפוטרופוסים
19	2.6 ניתוח הנתונים
20	3. ממצאי הפיילוט
20	3.1 מאפיינים דמוגרפיים ותפקודיים של האנשים שיש להם אפוטרופוס
27	3.2 מאפייני האפוטרופוסים ותפקידם
33	3.3 תפקוד האפוטרופוסים
52	3.4 שמיעת קולם של האנשים שיש להם אפוטרופוס
56	3.5 צרכים של האפוטרופוסים
61	4. דיון בתובנות מסכמות מן הפיילוט והמלצות לעתיד
67	מקורות
68	נספח א: אינדיקטורים לתפקוד האפוטרופוס – רשימת התחומים ותת-התחומים
72	נספח ב: מידע נוסף לגבי איסוף הנתונים בפיילוט
75	נספח ג: תהליך מתן חוות הדעת על תפקוד האפוטרופוס על ידי עובדת סוציאלית: הרחבה

רשימת לוחות

3	לוח 1: מאפיינים כלליים של אוכלוסיית האנשים שיש להם אפוטרופוס
8	לוח 2: כלי הפיקוח, מטרתם ושיטת איסוף הנתונים
14	לוח 3: תוצאות איסוף הנתונים אצל אפוטרופוסים מקצועיים, לפי גודל התאגיד
15	לוח 4: סיכום איסוף הנתונים, לפי כלי המחקר ולפי סוג האפוטרופוס
17	לוח 5: תפקוד האפוטרופוס – השוואת חוות הדעת של עו"ס הפיילוט לזו של עו"ס התיקוף

- 17 לוח 6: הצורך בפעולת המשך – השוואת חוות הדעת של עו"ס הפיילוט לזו של עו"ס התיקוף
- 20 לוח 7: מאפיינים דמוגרפיים של האנשים שיש להם אפוטרופוס
- 22 לוח 8: מקום המגורים של האדם
- 24 לוח 9: סוג המוגבלות, לפי גיל ולפי סוג אפוטרופוס
- 25 לוח 10: יכולת התקשורת והתפקוד של אנשים שיש להם אפוטרופוס, לפי סוג האפוטרופוס
- לוח 11: השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי, לפי מקום מגורים וגיל – אנשים שיש להם אפוטרופוסים
- 26 בני משפחה
- לוח 12: השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי, לפי מקום מגורים וגיל – אנשים שיש להם אפוטרופוסים
- 27 מקצועיים
- 27 לוח 13: אפוטרופוסים בני משפחה, לפי גיל
- 28 לוח 14: הקרבה בין האפוטרופוס בן המשפחה לאדם
- 28 לוח 15: משך המיני של אפוטרופוסים בני משפחה
- 30 לוח 16: מספר האנשים שהרכז משמש אפוטרופוס שלהם
- 32 לוח 17: מאפייני המבקרים, אפוטרופוסים מקצועיים
- 33 לוח 18: סיכום תוצאות השיפוט של עו"ס הפיילוט, לפי סוג האפוטרופוס
- 34 לוח 19: תוצאות רגרסיה לוגיסטית של תוצאת השיפוט של עו"ס הפיילוט, לפי מגורים, גיל וסוג המוגבלות
- 35 לוח 20: הצלבה בין תקינות להמלצה לפעולה
- 36 לוח 21: תשתיות וניקיון של מקום המגורים, לפי סוג האפוטרופוס
- 37 לוח 22: מספר הליקויים שנמצאו במקום המגורים של האדם, לפי סוג האפוטרופוס
- 38 לוח 23: התאמת מקום המגורים הנוכחי לצורכי האדם, לפי מקום המגורים – אפוטרופוסים בני משפחה
- 39 לוח 24: התאמת מקום המגורים הנוכחי לצורכי האדם, לפי מקום המגורים – אפוטרופוסים מקצועיים
- 40 לוח 25: המצב ההגיני של האדם, לפי סוג האפוטרופוס
- 43 לוח 26: תדירות היציאה ממקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ומסוגלים לצאת מן הבית
- 44 לוח 27: תדירות יציאה ממקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס מקצועי ומסוגלים לצאת מן הבית
- 44 לוח 28: תדירות הביקורים של אפוטרופוס בן משפחה, לפי מקום המגורים של האדם
- לוח 29: תדירות הביקורים של המבקרים ורכזי הטיפול מטעם האפוטרופוס המקצועי אצל האדם, לפי מקום
- 46 המגורים של האדם
- 47 לוח 30: האינטראקציה בין האפוטרופוס לאדם, לפי סוג האפוטרופוס

48	לוח 31: אנשי המקצוע שהאפטרופוסים נמצאים בקשר עימם במסגרת המגורים, לפי סוג האפטרופוס
50	לוח 32: המידה שבה האפטרופוסים מעריכים שהטיפול והדאגה שלהם לאדם משקפים את רצונותיו והעדפותיו של האדם, לפי סוג האפטרופוס
52	לוח 33: באילו דברים האפטרופוס עוזר לאדם, לפי תפיסתו, לפי סוג האפטרופוס
53	לוח 34: שביעות הרצון מן העזרה של האפטרופוס, לפי סוג האפטרופוס
54	לוח 35: יתרונות האפטרופוס ("במה זה טוב שיש לך אפטרופוס?"), לפי סוג האפטרופוס
55	לוח 36: חסרונות האפטרופוס ("במה זה פחות טוב שיש לך אפטרופוס?"), לפי סוג האפטרופוס
56	לוח 37: מידת הקושי שהאפטרופוסים מרגישים בביצוע תפקידם, לפי גיל האדם
57	לוח 38: התחומים שבהם אפטרופוסים בני משפחה מעוניינים בהדרכה
58	לוח 39: תחומים שבהם רכזי האפטרופוסים המקצועיים מעוניינים בהדרכה
59	לוח 40: תחומים שבהם המבקרים מטעם האפטרופוסים המקצועיים מעוניינים בהדרכה

רשימת תרשימים

5	תרשים 1: גיבוש אינדיקטורים לבחינת תפקוד האפטרופוס בעניינים אישיים
12	תרשים 2: מדגם הפיקוח המלא: תוצאות איסוף נתונים – אפטרופוסים בני משפחה
22	תרשים 3: מצבם המשפחתי של האנשים שיש להם אפטרופוס, לפי גיל
23	תרשים 4: מקום מגורי האדם, לפי גיל ולפי סוג האפטרופוס
29	תרשים 5: דברים שהאפטרופוסים בני המשפחה מדווחים שהם עושים עבור האדם שהם אפטרופוסים שלו במסגרת תפקידם, לפי מקום המגורים
31	תרשים 6: דברים שהאפטרופוסים המקצועיים מדווחים שהם עושים עבור האדם שהם אפטרופוסים שלו במסגרת תפקידם, לפי מקום המגורים
34	תרשים 7: חוות הדעת של העובדת הסוציאלית על תפקוד האפטרופוסים המקצועיים, לפי גיל ומקום מגורים של מי שיש לו אפטרופוס

לוחות ותרשימים בנספחים

72	תרשים ב-1: מדגם הפיקוח המלא – אפטרופוסים בני משפחה
73	תרשים ב-2: מדגם הפיקוח המלא – אפטרופוסים מקצועיים
74	לוח ב-1: סטטוס שאלון למילוי עצמי

1. רקע ומטרות

אפוטרופסות בישראל

אפוטרופוס הוא אדם שמונה על ידי בית המשפט לדאוג לענייניו של אדם אחר שאינו מסוגל לעשות זאת בעצמו. בהתאם לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב (1962), בית המשפט ממנה אפוטרופוס, לרוב קרובי משפחתו של האדם. כשאין בן משפחה שיכול להתמנות, ממנה אפוטרופוס מקצועי. החוק קבע (עד לתיקונו בשנת 2016, כפי שיפורט בהמשך) כי על האפוטרופוס לפעול לטובתו של האדם שמונה לו אפוטרופוס (להלן 'האדם') כדרך שאדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין. האוכלוסיות שנדרש עבורן מינוי אפוטרופוס הן רבות וכוללות אנשים עם דמנציה, בעיה נפשית, פגיעות ראש, מוגבלות שכלית התפתחותית, אנשים במצב של חוסר הכרה וכד'. בישראל יש כיום יותר מ-50,000 אנשים שמונה להם אפוטרופוס; כ-85% הם אפוטרופוסים בני משפחה וכ-15% הם אפוטרופוסים מקצועיים. לרוב האפוטרופוס המקצועי הוא ארגון - עמותה או חברה (בעבר נקראו 'תאגיד'). חלק מן הארגונים האלה הם גדולים ולהם יותר מאלף אנשים שהם אפוטרופוסים שלהם, חלקם בינוניים ואחרים על מאות מקרים, וחלק מן הארגונים הם קטנים ואחרים על עשרות מקרים. הארגונים הגדולים מעסיקים 'רכזי טיפול' אשר משמשים אפוטרופוסים של אנשים רבים. תחת הרכזים מועסקים במרבית המקרים גם 'מבקרים', אשר תפקידם לפגוש את האדם לעיתים קרובות יותר מן הרכז. ישנם גם אפוטרופוסים מקצועיים אשר אינם ארגונים, כגון עורכי דין או רואי חשבון המטפלים במקרים בודדים ולעיתים עושים זאת בהתנדבות.

עד לשנת 2014, הפיקוח על האפוטרופוסים נעשה רק בנוגע לנושאים כספיים. אולם לחץ ציבורי, עתירות משפטיות לבג"צ מטעם ארגונים חברתיים, מחקרים אקדמיים, דוח מבקר המדינה משנת 2004 וכן תמורות בעולם בנוגע להתייחסות לאוטונומיה של אנשים עם מוגבלויות (כדוגמת אמנת האו"ם לזכויות אנשים עם מוגבלויות מ-2006) הגבירו את המודעות לצורך להרחיב את הפיקוח גם על עניינים אישיים, ולוודא שהאפוטרופוס מתייחס לכל תחומי החיים ובכלל זה טיפול רפואי, טיפול אישי, מסגרת מגורים מתאימה, עבודה ותעסוקה, חיי חברה ופנאי וכד'. זאת תוך התחשבות באדם ופעולה בהתאם לרצונותיו.

עקב כך החליט משרד המשפטים לפתח מערכת פיקוח, מעקב והדרכה, שמטרתה לוודא שהאפוטרופוסים ממלאים את תפקידם כראוי גם בנושאים האישיים. האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים פנה אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסייע בפיתוח מערכת כזו. מסמך זה הוא סיכום של הפיילוט שנערך כבסיס לפיתוח מערכת פיקוח עתידית.

יש לציין כי במהלך ביצוע הפיילוט חלו שינויים משמעותיים בתחום האפוטרופסות. אלה נוגעים לפיתוח חלופות לאפוטרופוסות, זאת מתוך הבנה כי אפוטרופוסות היא כלי אשר עלול לפגוע פגיעה מהותית באוטונומיה של האדם. באפריל 2016 בוצע תיקון לחוק הכשרות המשפטית (להלן תיקון 18). התיקון מדגיש את הצורך לפעול בהתאם לרצונו של האדם תוך שאיפה לשמור על עקרונות האוטונומיה של האדם, זאת בשונה מן הגישה של פעולה "לטובתו" של האדם בלבד. התיקון לחוק אף מדגיש את "עקרון השימוש באמצעי הפחות מגביל" ומציע שתי חלופות לאפוטרופוסות אשר עוגנו בתיקון 18 והן: תומך בקבלת החלטות ויפוי כוח מתמשך. כתוצאה מכך, ייתכנו בעתיד שינויים משמעותיים בתחום (כגון ירידה במספר האנשים שמונה להם אפוטרופוס). בכל מקרה, הפיילוט מתייחס לצורך לפקח על העניינים האישיים של האפוטרופוסים שימשיכו להתמנות.

מטרות הפיילוט ושלבים עיקריים בביצועו

מטרת העל של הפיילוט היא לסייע למשרד המשפטים לעצב מערכת פיקוח על תפקוד האפוטרופוסים בתחום של עניינים אישיים, כלומר לבנות שיטת פיקוח אשר תוכל לאתר מצבים שבהם תפקוד האפוטרופוס אינו תקין, וכן לקבוע סדרי עדיפויות בהפניית משאבי הפיקוח.

בין השיקולים לבחירת המודל שנבחר היו ניצול יעיל של משאבים, במיוחד של כוח אדם מקצועי (עובדים סוציאליים) לצד הבטחת איכות הפיקוח. על כן שיטת הפיקוח שנבחרה בפיילוט כללה בניית כלים מובנים לבחינת תפקוד האפוטרופוס, שליחת מראיינים שעברו הכשרה למקום המגורים של האדם, ולאחר איסוף המידע, קביעת השיפוט לגבי התפקוד על ידי עובדת סוציאלית בעלת ניסיון (להלן עו"ס הפיילוט). בהתאם לכך, לפיילוט היו שלושה שלבים עיקריים:

1. פיתוח אינדיקטורים וכלים לבחינת תפקוד האפוטרופוס. פיתוח הכלים התבסס על חקר מקרים לעומק, ראיונות עם אנשי מקצוע, בחינת חוקים ונהלים מישראל כגון סל הטיפול¹ ונוהל התאגידים², ובחינת דוגמאות לכלי פיקוח מן העולם³. אלה הם הכלים שפותחו: שאלון למילוי עצמי לאפוטרופוס, ביקור בית במקום מגורים האדם שכלל ראיון עם האפוטרופוס, ראיון עם האדם (במידת האפשר) ותצפית. אם האדם התגורר במסגרת מגורים, נכלל גם שאלון למילוי עצמי על ידי עובדת סוציאלית במסגרת.
2. ביצוע הפיילוט. כדי לבחון את ישימותם ויעילותם של כלי הפיקוח שפותחו. במסגרת זו נשלחו שאלונים למילוי עצמי לאפוטרופוסים, נערכו ביקורי בית במקום מגורי האדם, ונשלחו שאלונים למילוי עצמי לעובדות סוציאליות במסגרות מגורים. על סמך המידע שנאסף בביקורים, עו"ס הפיילוט קבעה האם התפקוד של האפוטרופוס תקין או שיש חשש לתפקוד לא תקין.
3. בחינת תוקף ומהימנות של הכלים. כדי לתקף את כלי הפיקוח ולבחון האם באמצעותם ניתן לאתר מקרים שבהם תפקוד האפוטרופוס אינו תקין, נערכו ביקורים חוזרים במקום מגורי האדם על ידי עובדים סוציאליים בעלי ניסיון. נוסף לכך נערכה בדיקה של מהימנות בין שופטים, כאשר שתי עובדות סוציאליות (העובדת הסוציאלית של הפיילוט והעובדת הסוציאלית שריכזה את ביקורי התיקוף) קראו את המידע שנאסף בביקורים ושפטו אותו כל אחת בנפרד. לאחר מכן נערכה השוואה בין שני השיפטים.

נוסף לכך, היו לפיילוט כמה מטרות משנה:

1. ללמוד על אוכלוסיית האנשים שיש להם אפוטרופוס, כולל נקודת מבטם בנוגע לסוגיה (יוצג בפרקים 3.1 ו-3.4)
2. ללמוד על האפוטרופוסים עצמם, על האופן שבו הם ממלאים את תפקידם, על קשיים במילוי התפקיד ועל הסיוע הנדרש להם כבסיס לפיתוח מענים עתידיים לצרכיהם (יוצג בפרקים 3.2, 3.3 ו-3.5).

¹ הנחיות של האפוטרופוס הכללי לאפוטרופוסים בני משפחה לענייני רכוש ולעניינים אישיים, ראו: http://www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Departments/ApotroposKlali/Apotropos_Pikuach/Pages/ShelteredTreatmentBasket.aspx

² הנחיות של האפוטרופוס הכללי לאפוטרופוסים מקצועיים לענייני רכוש ולעניינים אישיים, ראו: <http://www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Departments/ApotroposKlali/Documents/RegulationOfCorporation.pdf>

³ לרשימת המקורות שנבחנו ראו ברשימה הביבליוגרפית.

עקרונות בביצוע הפיילוט

1. את הפיילוט ליוותה ועדת היגוי אשר כללה נציגים של האפוטרופוס הכללי, משרד הרווחה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, עמותות סנגור ואקדמיה. ועדת ההיגוי סייעה בהתוויית הפיילוט, למשל בגיבוש הסטנדרטים לפיקוח (לאילו תחומים יש להתייחס, מהו מצב בלתי תקין) ובמתן משותב לכלי הפיקוח שפותחו.
2. עבודה צמודה והתייעצות עם היחידה לפיקוח על עניינים אישיים באפוטרופוס הכללי. ההתייעצות כללה שאלות הנוגעות לפיתוח הכלים והעבודה השוטפת וכן דיווח שוטף על מקרים שבהם התעורר חשש כלשהו בנוגע לאדם עצמו ו/או לתפקוד האפוטרופוס. הפיילוט נעשה בתיאום מלא ובאישור הייעוץ המשפטי של האפוטרופוס הכללי ביחס להיבטים האתיים והחוקיים.
3. תהליך הפיקוח והכלים הותאמו הן לאפוטרופוסים בני משפחה והן לאפוטרופוסים מקצועיים, והן לאנשים השוהים במסגרות מגורים ולאנשים שחיים בקהילה.

נתוני רקע בסיסיים על כלל אוכלוסיית האנשים שמונה להם אפוטרופוס

מניתוח הנתונים במאגר המידע של האפוטרופוס הכללי, נכון ליולי 2015 היו בישראל 50,828 אנשים שיש להם אפוטרופוס. גילם הממוצע הוא 59, מיעוטם קטינים (3%), כרבע מהם בני 18-39, כרבע בני 40-64, והשאר (46%) בני 65 ויותר.

הפיקוח על האפוטרופוסים מחולק לארבעה מחוזות, לפי ארבע הערים הגדולות. כפי שעולה מלוח 1, כמחצית מן האנשים שיש להם אפוטרופוס רשומים במחוז תל אביב, כרבע רשומים במחוז חיפה והשאר - בירושלים או בבאר שבע. המינוי של האפוטרופוס ברוב המקרים (66%) הוא מינוי הן לגוף והן לרכוש, וביתר המקרים הוא מינוי רק לתחום אחד (12%) או שחסר נתון על סוג המינוי (22%). רוב המינויים הם של אפוטרופוסים בני משפחה (78%) ו-13% אפוטרופוסים מקצועיים (לגבי השאר חסר נתון).

לוח 1: מאפיינים כלליים של אוכלוסיית האנשים שיש להם אפוטרופוס (לפי נתוני האפוטרופוס הכללי, יולי 2015) (במספרים ובאחוזים)

מאפיין	מספר תיקים	אחוזים
סך הכול	50,828	100.0
גיל*		
17-1	1611	3
39-18	12,169	25
64-40	12,596	26
74-65	4788	10
75+	17,683	36

מאפיין	מספר תיקים	אחוזים
מחוז		
ירושלים	6576	13
תל אביב	22,446	44
חיפה	15,081	30
באר שבע	6724	13
סוג מינוי		
כללי (עניינים אישיים ורכוש)	33,780	66
עניינים אישים (גוף)	1,442	3
רכוש	4,518	8.9
דין / קצבה	36	0.1
נתונים חסרים	11,052	22
שנת מינוי		
עד 1999	7,661	15
2004-2000	7,738	15
2009-2005	11,411	23
2015-2010	24,015	47
סוג האפוטרופוס		
בן משפחה	39,483	78
מקצועי	6,583	13
נתונים חסרים	4,762	9

* מספר המקרים אינו מסתכם ל-50,828 כי ב-1,981 מקרים הנתון חסר (4%) והמקרים לא נכללו בחישוב.

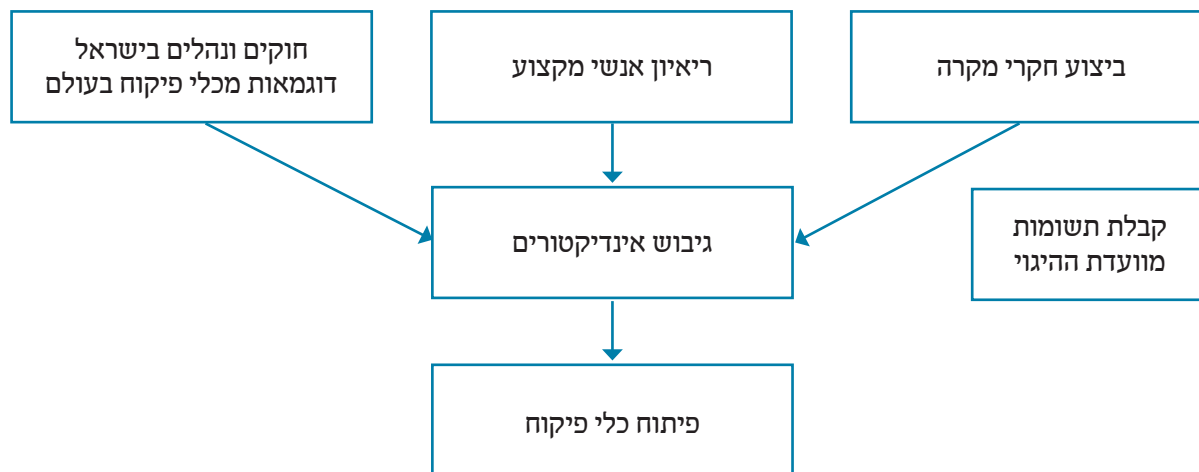
2. פיתוח ובחינה של השיטה והכלים לפיקוח על אפוטרופוסים לעניינים אישיים

בפרק זה נסכם את שיטת העבודה בשלבי הפיילוט: פיתוח כלי הפיקוח; איסוף המידע והדמיית הפיקוח; בחינת תוקף ומהימנות כלי הפיקוח.

2.1 פיתוח כלי הפיקוח

כדי לפתח את הכלים לבחינת תפקוד האפוטרופוס היה צורך להגדיר תחילה מה נכלל בתפקיד ומהו תפקוד משביע רצון, או במילים אחרות, מהו "אפוטרופוס טוב". לשם כך נבחנו ציפיות, נורמות והגדרות בנוגע לתפקיד האפוטרופוס באמצעות חקר מקרים, ראיונות עם אנשי מקצוע וסקירה של כלי פיקוח הקיימים בעולם לצד חוקים ונהלים רלוונטיים. מתוך כל אלה פותחה רשימת אינדיקטורים לבחינת תפקוד האפוטרופוס (ראו נספח א) וממנה פותחו כלי הפיקוח. תרשים 1 להלן מתאר תיאור סכמתי של תהליך העבודה.

תרשים 1: גיבוש אינדיקטורים לבחינת תפקוד האפוטרופוס בעניינים אישיים



קבלת הפניות במסגרת חקר מקרים

לצורך ביצוע חקר מקרים, התקבלו מן האפוטרופוס הכללי הפניות ל-24 אנשים שמונה להם אפוטרופוס, על פי מפת דגימה אשר כללה כמה גורמים ממיניים: צעירים/זקנים, קהילה/מסגרת חוץ-ביתית, אפוטרופוס בן משפחה/אפוטרופוס מקצועי. מרבית האנשים (22) הופנו ממשרדי האפוטרופוס הכללי במחוז תל אביב וירושלים, ו-2 אנשים הופנו על ידי יחידת הפיקוח באפוטרופוס הכללי לאחר שהתקבלה תלונה על חשד לתפקוד לא תקין של האפוטרופוס.

ביקור במקום מגורי האדם: מתוך 24 ההפניות שהתקבלו, נערכו 18 ביקורים במקום מגורי האדם. מחצית מן האנשים (9) היו זקנים, ומחציתם (9) אנשים עם מוגבלויות שונות. 6 גרו בקהילה והיתר (12) במוסדות או בדיר חוץ-בית. 13 אפוטרופוסים היו בני משפחה, ו-5 היו אפוטרופוסים מקצועיים.

במסגרת הביקור במקום מגורי האדם נערכו ראיונות פתוחים עם האפוטרופוס ועם האדם (במידת האפשר), תצפית וכן ריאיון עם איש מקצוע, אם היה כזה המעורב בטיפול בקביעות. רוב הביקורים נערכו על ידי שני חברי צוות המחקר, בעיקר כדי לבחון אם היה הבדל בהתרשמותם מתפקוד האפוטרופוס.

מטרת הראיונות הייתה ללמוד, בין השאר, כיצד האפוטרופוס תופס את תפקידו (מה זה בשבילו להיות אפוטרופוס, מהם האתגרים בביצוע התפקיד), כיצד האדם שמונה לו אפוטרופוס מתייחס אליו, ואיך איש המקצוע רואה את הסיטואציה ואת הדינמיקה ביניהם. בכל המקרים, למעט אחד שמקורו בתלונה, לא התגלתה בעיה מהותית בתפקוד האפוטרופוס.

ראיונות עם אנשי מקצוע

מידע נוסף שעליו התבססנו בפיתוח כלי הפיקוח הוא ראיונות עם אנשי מקצוע. נערכו 39 ראיונות עם אנשי מקצוע ובהם הם התבקשו להתייחס, בין השאר, להיבטים האלה: מהו אפוטרופוס טוב בעיניהם, הרכיבים העיקריים של תפקיד האפוטרופוס, האתגרים המרכזיים בתפקיד, תקשורת בין אנשי המקצוע לאפוטרופוס ובינו לבין האדם.

10 ראיונות נערכו עם מומחים בתחום האפוטרופוסות (למשל מנהלי תאגידים, אחראיות לתחום במחלקת רווחה מקומית) או בתחומים רלוונטיים אחרים (למשל, זיהוי מצבי אלימות והתעללות) ועם עובדים סוציאליים. 29 ראיונות נערכו עם אנשי מקצוע מארגונים שונים במסגרת חקר המקרים: מוסדות לזקנים ודיר חוץ-ביתי לצעירים, תאגידים (מנהלים, רכזי אזור, מבקרים וחברי ועד מנהל), אפוטרופוסים עצמאיים, מסגרות תעסוקה, רשויות מקומיות וארגונים אחרים.

ניתוח הראיונות: כל הראיונות תועדו ותומללו, ועברו ניתוח תימתי על ידי אנשי הצוות. כל ריאיון נקרא לפחות על ידי איש צוות נוסף, וכן נערכו שיחות לשיתוף בחוויות ובתובנות מן הביקורים.

ניתוח של מקורות רלוונטיים נוספים: כדי להשלים את המידע מחקר המקרים, בעיקר בכל הנוגע למצופה מתפקיד האפוטרופוס, צוות המחקר בחן כמה כלי פיקוח מן העולם על אפוטרופוסים, וכן חוקים ונהלים רלוונטיים משראל. בין היתר נבחנו חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות התשכ"ב (1962), סל הטיפול באדם והאמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות.

גיבוש אינדיקטורים לבחינת תפקוד האפוטרופוס לפי תחומים ותת-תחומים

מתוך ניתוח הראיונות והתצפיות במסגרת חקר מקרים, הראיונות עם אנשי מקצוע וכן סקירה של כלי פיקוח מן העולם ונהלים וחוקים הקיימים בתחום האפוטרופוסות בישראל, גובשה רשימת אינדיקטורים לבחינת תפקוד האפוטרופוס. הרשימה מחולקת לחמישה תחומים עיקריים (ראו הרחבה ופירוט של התחומים ותת-התחומים בנספח א):

1. שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם
2. אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם

3. אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה

4. קשר בין האפטרופוס לאדם

5. קשר בין האפטרופוס לאנשי מקצוע

כל תחום עיקרי חולק לתת-תחומים נוספים. כך, לדוגמה, התחום "אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם" כולל כמה תת-תחומים:

- סביבת מגורים (תשתיות המגורים, מקום המגורים, בטיחות והנגשה)
- צרכים אישיים (אוכל ותזונה, בגדים, היגיינה אישית, התייחסות האפטרופוס לבקשות, פיקוח האפטרופוס על הטיפול, העסקת מטפל)
- טיפול רפואי (מעורבות במצבו של האדם, הליכים רפואיים, אבזרי עזר לניידות, טיפולי שיניים, ראייה, שמיעה)
- תיאום ותכלול של הטיפול הכללי (היכרות, מימוש זכויות ושירותים, רמת חיים, מסגרת מוסדית / חוץ-ביתית, שביעות הרצון של האדם)
- תכנון לעתיד (משאבים, הסדרי מגורים, מינוי אפטרופוס)
- "מעבר לבסיסי" ("פינוקים", מתנות, משחקים וכד').

רשימת האינדיקטורים גובשה באופן סופי בהשתתפות ועדת ההיגוי.

הגדרה תפעולית של האינדיקטורים – הפיכה לכלי פיקוח: כל אינדיקטור מן הרשימה "תורגם" לנושאים שנבדקו בעזרת תצפית או שאלות ספציפיות שנשאלו בראיונות עם אפטרופוסים, אנשים שמונה עבורם אפטרופוס ואנשי מקצוע. שאלות ספציפיות וממוקדות בשאלונים השונים ובטופס התצפית נועדו לבדיקת אחד או יותר מן הסעיפים שברשימה. כל אחת מן השאלות הותאמה לארבעה מצבים אפשריים: א. אדם בקהילה, אפטרופוס בן משפחה; ב. אדם במסגרת, אפטרופוס בן משפחה; ג. אדם בקהילה, אפטרופוס מקצועי; ד. אדם במסגרת, אפטרופוס מקצועי.

כלי הפיקוח

כלי הפיקוח נועדו לאסוף מידע כולל בנוגע לתפקיד האפוסטרופוס, ועל כן המידע נאסף ממקורות שונים. בלוח 2 מפורטים כלי הפיקוח, מטרתם ושיטת איסוף הנתונים.

לוח 2: כלי הפיקוח, מטרתם ושיטת איסוף הנתונים

כלי הפיקוח	מטרה מרכזית	שיטת איסוף הנתונים
שאלון למילוי עצמי לאפוסטרופוס	העלאת מודעות לפיקוח, איתור "אורות אדומים", קבלת רקע על האדם ועל והאפוסטרופוס	דואר / שאלון מקוון
ריאיון עם האדם		
ריאיון עם האפוסטרופוס (במקרה של אפוסטרופוס מקצועי - רואיינו רכז הטיפול והמבקר)	בחינת תפקוד האפוסטרופוס	ביקור מראיין במקום מגוריו של האדם
תצפית	התרשמות בלתי אמצעית ממצבו של האדם, מסביבת מגוריו ומן האינטראקציה בינו לבין האפוסטרופוס	על ידי המראיין
שאלון לעובדות הסוציאליות במסגרות	קבלת חוות דעת נוספת על תפקוד האפוסטרופוס	דואר / שאלון מקוון

תהליך הפיתוח וההנגשה של השאלון לאדם שיש לו אפוסטרופוס

ביקור המראיינים כלל, כאמור, ריאיון עם האדם שמונה לו אפוסטרופוס. זאת כדי ללמוד על תפקוד האפוסטרופוס מנקודת מבטו של האדם. מן הספרות, ממידע קודם ומחקר המקרים למדנו כי יש קושי בעריכת ריאיון עם חלק מן האנשים שיש להם אפוסטרופוס. חלקם מתקשים בתקשורת, בהבנה ובדיבור. אצל אלה שלהם בעיות זיכרון, בעיות קוגניטיביות או מחשבת שווא, יש לעיתים ספק לגבי ה"אמת" האובייקטיבית של תשובותיהם. כמו כן, אנשים שיש להם אפוסטרופוס מתקשים למתוח עליו ביקורת או להתלונן על תפקודו, בשל התלות שלהם בו. הדבר נכון גם כאשר האפוסטרופוס נוכח בריאיון, אך גם כשאינו נוכח.

כדי להתמודד עם קשיים אלה, נקטנו כמה אמצעים:

1. פישוט לשוני של השאלון והנגשה קוגניטיבית: למשל שימוש במשפטים קצרים, שאלות קונקרטיות ולא מופשטות, הצעת ניסוחים חלופיים לכל אחת מן השאלות ועוד.⁴
2. פיתוח שאלון מדורג המורכב משלושה חלקים ובו שתי נקודות יציאה: החלק הפותח הוקדש להיכרות ולבדיקת יכולת האדם להתראיין (שאלות כמו "מה שלומך" ו"מה אתה עושה בכל יום?); החלק השני והמורכב יותר הוקדש לסדר היום וליחסים עם

⁴ כדי ללמוד את נושא הפישוט הלשוני השתתפנו בסדנה שהועברה על ידי המכון הישראלי להנגשה קוגניטיבית בקריה האקדמית אנוו.

האפוטרופוס; החלק האחרון והמורכב ביותר של השאלון נועד לבחינת שיתוף הפעולה ומעורבות האדם בקבלת החלטות בתחומי החיים העיקריים: בריאות, מקום מגורים וניהול כספים. אם המראיין השיב לשאלות שבחלק הראשון, הריאיון המשיך לחלק השני; מי שהשיב לחלק השני, המשיך לשאלות שבחלק השלישי.

3. הכשרה למראיינים בנושא תקשורת עם אנשים עם מוגבלות ו/או דמנציה. ההכשרה כללה סימולציות והתנסות בריאיון עם אנשים עם מוגבלות, ומשוב בעקבותיה (ראו הרחבה בהמשך הפרק).

4. המראיין ביקש לקיים את הריאיון לבד עם האדם, ללא נוכחות האפוטרופוס.

5. גם כאשר האפוטרופוס טען שלא ניתן לראיין את האדם, המראיין ביקש לנסות.

2.2 איסוף המידע והדמיית הפיקוח

מטרת השלב השני בפיילוט הייתה לבחון בשטח את כלי הפיקוח שפותחו. שלב זה כלל שלושה תת-שלבים: א. תהליך דגימה וטיוב נתונים; ב. איסוף המידע ממקורות מידע שונים; ג. שיפוט של עובדת סוציאלית מטעם הפיילוט בנוגע לתפקוד האפוטרופוס.

א. תהליך הדגימה וטיוב הנתונים

כדי לבצע את ביקורי הפיקוח נדרש שלב ראשוני של טיוב הנתונים מתוך מערכת המידע של האפוטרופוס הכללי. תהליך זה כלל שני שלבים:

1. **טיוב קובץ הנתונים.** בחודש יולי 2015 התקבל מידי האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים קובץ נתונים שהופק מתוכנת ניהול הידע "מג'יק", ובו כלל המידע על התיקים הפתוחים של אנשים שיש להם אפוטרופוס. ראשית בוצע "ניקוי קובץ" שכלל הסרה של רשומות שבהן הסתיים המינורי או שהאדם נפטר, רשומות ללא מידע וכן רשומות כפולות. לאחר מכן נעשתה הצלבה של קובץ הנתונים עם מידע שהתקבל ממשרד הפנים (בנוגע לכתובות מגורים ופטירות) ונוצר קובץ ובו מידע על 50,828 אנשים שיש להם אפוטרופוס. זהו מספר משוער של אנשים שיש להם אפוטרופוס נכון ליולי 2015. בניסיון ראשוני לאיתור אנשים, התברר כי חסר מידע הכרחי רב בקובץ שהתקבל מתכנת המג'יק (למשל, רק ל-3% מן האפוטרופוסים היו מספרי טלפון), ולכן לשם איתור אוכלוסיית הפיילוט יש להשלים מידע מן המסמכים הקיימים בתיקים הסרוקים עצמם.

2. **איתור פרטי ההתקשרות של האפוטרופוס.** כדי לאתר טלפונים וכתובות מדויקת של מקום המגורים של האנשים שאצלם תוכנן להיעשות ביקור בית, עובדים מטעם המכון ערכו טיוב נתונים נוסף תודות לגישה שקיבלו לתיקים הסרוקים בתכנת המג'יק באפוטרופוס הכללי. בתהליך הטיוב עודכנו כתובות המגורים וכן יותר מ-80% ממספרי הטלפון (מספרי טלפון נוספים אותרו באמצעות חיפוש ב-144 וכן ממידע שהתקבל מן השאלונים למילוי עצמי). כמו כן עודכן מידע בנוגע לסטטוס של 180 אפוטרופוסים שנפטרו, הסתיים המינורי שלהם או אפוטרופוסים חדשים.

הוצאת המדגם. במסגרת הפיילוט הוצב יעד לבצע 500 ביקורים אצל אנשים שיש להם אפוטרופוס; 350 ביקורים אצל אפוטרופוסים בני משפחה ו-150 ביקורים אצל אפוטרופוסים מקצועיים. אוכלוסיית המדגם הורכבה מבגירים מעל גיל 18, שמונה להם אפוטרופוס לעניינים אישיים (גוף). המקרים נדגמו מתוך ארבע ערים: באר שבע, חיפה, ירושלים ותל אביב. הדגימה התבצעה

מתוך המקרים שהמינוי שלהם נקבע החל משנת 2004 ועד לשנה לפני ביצוע הפיילוט (2014) (אלה מהווים 73% מן המקרים), זאת כדי להגיע למקרים שבהם יש מינוי של שנה לפחות ולתיקים שבהם סבירות גבוהה יותר שיש נתונים רבים יותר ועדכניים יותר לגבי המקרה, כולל סריקה של מסמכים רלוונטיים. מתוך 50,828 האנשים שמונה להם אפוטרופוס בכל הארץ, 8,076 עמדו בקריטריונים שתוארו ונכללו באוכלוסיית המדגם. מתוך אוכלוסייה זו הוצאו שני מדגמים: "מדגם הפיקוח המלא", ו"מדגם שאלונים למילוי עצמי", שמטרתם הייתה שונה, כפי שיפורט בהמשך. בסך הכול הוצאו באופן מקרי שני מדגמים של 1,000 מקרים (סך הכול 2,000 מקרים), באופן שווה מתוך ארבע ערי הדגימה (250 מכל עיר דגימה $2 \times$ מדגמים). הדגימה הייתה גדולה יחסית כדי להבטיח מספיק מקרים שמהם נצליח לאסוף נתונים, זאת מתוך הניסיון שלימד כי יש מחסור בנתונים עדכניים במערכת המחשוב. כל מדגם כלל אפוטרופוסים בני המשפחה ואפוטרופוסים מקצועיים, בדומה לפרופורציה שלהם באוכלוסייה (84% ו-16%, בהתאמה). יש לציין כי המטרה העיקרית של הפיילוט הייתה לתקף את שיטת הפיקוח ולא לייצג את כלל אוכלוסיית האנשים שיש להם אפוטרופוס.

מדגם הפיקוח המלא

מטרת "מדגם הפיקוח המלא" הייתה לדמות תהליך מלא של פיקוח שכלל שלב מקדים של טיוב נתונים, שליחת שאלון למילוי עצמי, ביקור במקום מגוריו של האדם ושליחת שאלון למילוי עצמי לעובדת הסוציאלית במקרה שהאדם מתגורר במסגרת. המדגם כלל 1,000 מקרים (840 אפוטרופוסים בני משפחה ו-160 אפוטרופוסים מקצועיים) ואליהם צורפו 9 מקרים (4 אפוטרופוסים בני משפחה ו-5 אפוטרופוסים מקצועיים) של תלונות על אפוטרופוסים (פניות ציבור) שאותם התבקשנו לבדוק על ידי האפוטרופוס הכללי כחלק מן הפיילוט. כך, במדגם נכללו 844 בני משפחה ו-165 אפוטרופוסים מקצועיים (סך הכול 1,009 מקרים).

תגבור מקרים במדגם הפיקוח המלא. במהלך שלב טיוב הנתונים (תואר לעיל), שבו הושלמו נתונים מתוך התיקים הסרוקים, ובמהלך יצירת הקשר עם האפוטרופוסים (בני משפחה ומקצועיים) התברר כי יש מקרים שלא היו אמורים להיכלל במדגם, כגון מקרים שבהם האדם נפטר לפני ביצוע הפיילוט, הסתיים המינוי, אפוטרופוסים לרכוש בלבד, קטינים ואנשים שכבר אינם גרים בערי המדגם. לאור זאת, וכדי לעמוד ביעד הביקורים, הוחלט לתגבר את מדגם הפיקוח המלא במקרים מן המדגם השני. תרשים ב-1 בנספח ב' מתאר את תוספת המדגם לגבי אפוטרופוסים בני משפחה.

במדגם האפוטרופוסים המקצועיים, כדי לעמוד ביעד של 150 ביקורים, הוספנו למדגם הפיקוח המלא ($n=165$, מתוך ה-1,009) את כל המקרים של האפוטרופוסים המקצועיים מן המדגם השני ($n=164$). הסיבה לכך הייתה שבפרה-פיילוט שבוצע מול התאגידים המקצועיים התברר כי חוסר הדיוק בנתונים הראשוניים הוא אף גדול יותר (בייחוד בנוגע למגורים בערי המדגם). כמו כן, מצד האפוטרופוסים המקצועיים עלתה התנגדות גדולה יותר לשיתוף פעולה והועלה חשש מעומס עבודה רב. על כן הוסכם, בתיאום עם האפוטרופוס הכללי, להגביל את מספרי הביקורים לרכז (לארבעה ביקורים) (ראו תרשים ב-2 בנספח ב).

לאחר תהליך זה כלל מדגם הפיקוח המלא של אפוטרופוסים בני המשפחה 826 מקרים ומדגם האפוטרופוסים המקצועיים כלל 153 מקרים. מספר הביקורים שבוצעו יתואר בהמשך.

ב. תהליך איסוף המידע ותוצאותיו

התפיסה שעמדה בבסיס שיטת הפיקוח הייתה לבצע את איסוף המידע על ידי מראיינים שאינם אנשי מקצוע. על כן הושקעו מאמצים רבים במיון, בהכשרה ובהדרכה של המראיינים.

גויסו מראיינים שלהם רקע במקצועות טיפוליים (עבודה סוציאלית, חינוך, פסיכולוגיה, סיעוד וכד'), כלומר סטודנטים, אנשים העוסקים בתחום או גימלאים, בעלי יכולת ורבליית ותקשורת בין-אישית טובה, יכולת הקשבה ויכולת עבודה עצמאית. לחלקם היה ניסיון בביצוע ראיונות (טלפונים או פנים אל פנים) וניסיון בעבודה עם קשישים או עם אנשים עם מוגבלויות. כל המראיינים עברו הדרכה שכללה הסבר על מטרת המחקר, על תחום האפטרופסות ועל אוכלוסיית האנשים שיש להם אפטרופוס, וכן הדרכה על כלי המחקר השונים, על מיומנויות בביצוע ראיונות עם אוכלוסיות מיוחדות, על סימולציות ועל חובת דיווח במקרה של זיהוי התעללות ושמירה על סודיות.

רכזת איסוף הנתונים מטעם המכון עמדה בקשר שוטף עם המראיינים כדי לענות על שאלותיהם, לפקח על עבודתם ולהיות להם אוזן קשבת. ביקור במקום המגורים של האדם נמשך בממוצע כשעה וחצי, הראיון עם האפטרופוס אך בממוצע כשעה והראיון עם האדם - בממוצע רבע שעה.

ביקורי הבית החלו בפברואר 2016 ונמשכו עד ינואר 2017. לאחר כמה חודשים מתחילת הביקורים נערכו פגישות של צוות המחקר עם המראיינים כדי לקבל מהם משוב על כלי המחקר ולתת להם מקום לוונטילציה. בעקבות זאת נערך טיוב של כלי המחקר.

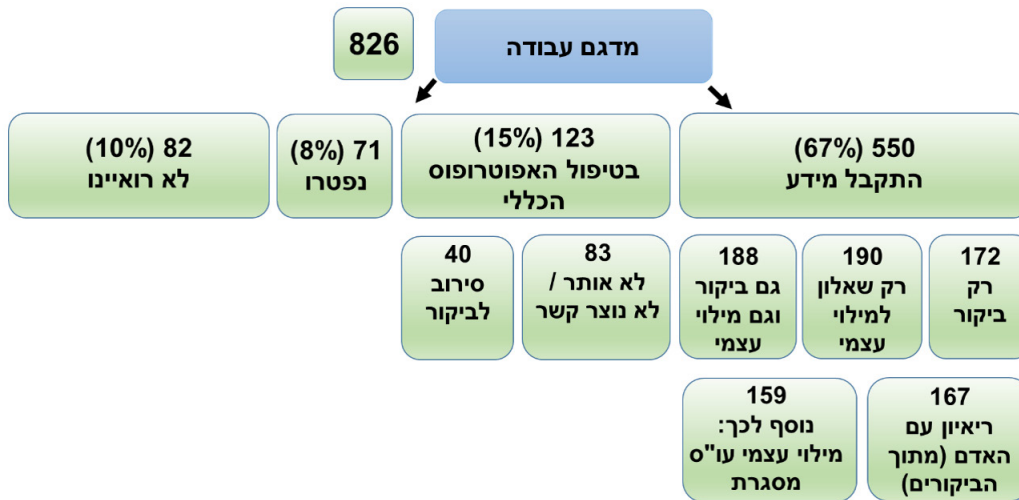
תוצאות איסוף הנתונים

מדגם הפיקוח המלא - בני משפחה. מתוך מדגם הפיקוח המלא בקרב בני משפחה ($n=826$), התקבל מידע על 550 מקרים (67%) (ראו תרשים 2). לגבי חלק מן המקרים התקבל מידע רק מן הביקור במקום המגורים⁵ (172), בחלק - רק מן השאלונים למילוי עצמי⁶ (190), ובחלק מן המקרים נערך ביקור וגם התקבל שאלון למילוי עצמי (188). בסך הכול התבצעו 360 ביקורים, והתקבלו חזרה שאלונים למילוי עצמי על 378 מקרים.

⁵ במקרים שבהם בוצע ביקור ועדיין לא מולא שאלון למילוי עצמי, המראיין אמר לאפטרופוס שאין צורך למלא את השאלון למילוי עצמי, מאחר שהשאלות בשאלון נכללו בשאלון הביקור.

⁶ הסיבות לכך שלא בוצע ביקור ומולא רק שאלון למילוי עצמי הן: פטירה לאחר מילוי השאלון למילוי עצמי (14); קו מנותק/אין מענה (29); המראיין סירב לביקור (36); נוצר קשר ולא נקבע ראיון/מעל מכסת הביקורים/סיבה אחרת (111).

תרשים 2: מדגם הפיקוח המלא: תוצאות איסוף נתונים – אפוטרופוסים בני משפחה



בכל הביקורים שבוצעו נערך ריאיון עם האפוטרופוס (ב-67 מקרים שני אפוטרופוסים של אותו אדם רואינו יחדיו), ונערכה תצפית במקום המגורים של האדם. ב-167 ביקורים (47%) נערך ריאיון עם האדם עצמו (ראו פירוט בסוף הפרק).

אשר לשאלונים למילוי עצמי, ב-90 מקרים השאלון מולא על ידי יותר מאפוטרופוס אחד של אותו אדם, ובסך הכול התקבלו 473 שאלונים חזרה, לפי הפירוט הבא: ב-288 מקרים (76%) אפוטרופוס אחד מילא שאלון; ב-86 מקרים (172 שאלונים, 23% מן המקרים) שני אפוטרופוסים מלאו שאלונים; ב-3 מקרים (9 שאלונים, 0.8% מן המקרים) שלושה אפוטרופוסים מילאו שאלונים; ובמקרה אחד (4 שאלונים, 0.2% מן המקרים) ארבעה אפוטרופוסים מילאו שאלונים.

בפיילוט הושם דגש על מיצוי ובחינת כל המקרים במדגם הפיקוח המלא. כדי לעשות זאת, כל המקרים שבהם לא אותר האפוטרופוס (נעשו עשרה ניסיונות התקשרות בשעות שונות) או שהאפוטרופוס סירב לביקור (נעשו לפחות שני ניסיונות שכנוע על ידי שני מראיינים), הועברו חזרה לאפוטרופוס הכללי. בתוך מקרי הסירוב נכללו גם מקרים של סירוב סמוי (מקרים שבהם האפוטרופוס דחה את הפגישות שנקבעו, הפסיקו לענות לטלפון וכד'). בחלק מן המקרים התקבל מידע חדש והתבצע ביקור. אך עדיין, נותרו 123 מקרים (15%) שבהם לא נוצר קשר עם האפוטרופוס בכל אמצעי (83) או שסירבו לביקור (40). במקרים אלה הפעיל האפוטרופוס הכללי חוקר פרטי כדי לוודא כי חוסר האיתור אינו קשור לבעיה מהותית בתפקוד האפוטרופוס. סיבות נוספות לאי ביצוע ריאיון היו פטירה של האדם (לאחר הוצאת המדגם) (8%) או אי-ביצוע ריאיון מאחר שהגענו למכסת הביקורים שנקבעה מראש (10%).

טיפול האפוטרופוס הכללי במקרי ה"סרבנים" וה"לא מאותרים". נציגי האפוטרופוס הכללי התקשרו לכל ה"סרבנים". בשיחות עימם תיארו האפוטרופוסים שהם עסוקים מאוד בטיפול באדם שלו הם משמשים אפוטרופוסים ואין להם "זמן או כוח" לקיום הריאיון. לאחר הסבר והבהרה, רוב האפוטרופוסים הסכימו להתראיין. חלק קטן מהם טענו כי לאפוטרופוס הכללי (או לנציגיו) אין סמכות לראיין את האדם שמונה לו אפוטרופוס ולכן סירבו לביקור. בעקבות כך נכתבה חוות דעת משפטית המפרטת את סמכויות האפוטרופוס הכללי בהקשר זה ומאפשרת לראיין אנשים שמונה להם אפוטרופוס. מקרים שבהם הסירוב נותר בעינו הועברו לידיעת המחלקות לשירותים חברתיים באזור מגורי האדם ולטיפולן.

במקרים שלא אותרו - האפוטרופוס הכללי עשה ניסיונות נוספים לחפש אמצעי קשר בתיק המקרה של האפוטרופוס, ולאחר מכן נערכו עשרה ניסיונות נוספים להתקשרות. במקרים שבהם עדיין לא אותרו אנשים, החליט האפוטרופוס הכללי לשכור חברת חקירות שתאתר אותם. חברת החקירות הצליחה לאתר כ-90% מן האנשים ה"לא מאותרים" ויתר המקרים הועברו לידיעה ולטיפול של המחלקות לשירותים חברתיים באזור המגורים שהופיעו ברישומי האפוטרופוס הכללי.

מדגם הפיקוח המלא - אפוטרופוסים מקצועיים. הליך העבודה כלל שליחת שאלון למילוי עצמי לרכז, וביקור במקום מגורי האדם ובו נערכו ריאיון עם הרכז, ריאיון עם המבקר⁷, ריאיון עם האדם ותצפית.

במדגם הפיקוח המלא של האפוטרופוסים המקצועיים (ראו פירוט בלוח 3) נכללו 153 מקרים, ורכזי הטיפול התבקשו למלא שאלון למילוי עצמי על-אודותיהם. מתוכם, 124 (81%) השיבו לשאלון. 114 מקרים הוגדרו רלוונטיים לביקור⁸.

בסך הכול התקבל מידע על 142 מקרים (93%). מולאו 124 שאלונים למילוי עצמי (81%). מתוך המקרים שהוגדרו רלוונטיים לביקור בוצעו 93 ביקורים (82%), בביקורים אלו בוצעו 77 ראיונות עם מבקרים וכן רואינו 46 אנשים שיש להם אפוטרופוס (49%). ב-75 מקרים נערך ביקור וגם מולא שאלון למילוי עצמי, ב-18 מקרים התבצע ביקור בלבד, וב-49 מקרים - רק שאלון למילוי עצמי. 7 אפוטרופוסים מקצועיים (4%) סירבו לביקור ו/או למילוי עצמי ואצל 14 (12%) לא בוצע ביקור בשל בעיה אחרת (סירוב של האדם לביקור, רכו חדש שטען שלא מכיר מספיק את המקרים או מגורים בעיר רחוקה).

⁷ במרבית המקרים שבהם פועל אפוטרופוס מקצועי יש "רכז טיפול" אשר אחראי על מקרים רבים (117 בממוצע). תחתיו עובדים "מבקרים" אשר נמצאים בקשר שוטף עם האדם ומדווחים לרכז.

⁸ 39 מקרים הוגדרו כלא רלוונטיים לביקור, כי לא גרו בערי הדגימה. רכזי הטיפול שלהם (10) התבקשו למלא בכל זאת שאלון למילוי עצמי כי היינו מעוניינים לקבל מידע (אפילו חלקי) לגבי תפקודם.

לוח 3: תוצאות איסוף הנתונים אצל אפוטרופוסים מקצועיים, לפי גודל התאגיד (במספרים ובאחוזים)

	שאלונים למילוי עצמי			ביקורים
	נשלחו	מולאו	הוקצו	בוצעו
סך הכול	153	124 (81%)	114	93 (82%)
תאגידים גדולים (1)	71	63 (89%)	57	52 (91%)
תאגידים בינוניים (4)	68	52 (77%)	48	32 (67%)
תאגידים קטנים (4)	14	9 (64%)	9	9 (100%)

נוסף לשאלות על האדם, רכז הטיפול נשאל שאלות כלליות על פרטי הרקע שלו ועל תפיסת התפקיד. כדי להקל על תהליך הביקור, השתמשנו בשאלון זה פעם אחת, לרוב לאחר הביקור האחרון שבוצע עם הרכז. את השאלון הכללי מילאו 34 מתוך 44 רכזים שנכללו במדגם הביקורים (77%). עם עשרה רכזים לא נערך ביקור מן הסיבות שתוארו לעיל, ולכן הם לא מילאו את השאלון הכללי.

מלבד הרכז, גם המבקר רואיין בזמן הביקור. אצל 81% מן האנשים שנערך אצלם ביקור היה מבקר ואצל 16% נוספים הרכז שימש מבקר וב-3% אין מבקר. ב-63 (71%) ביקורי בית רואיין המבקר (46 מבקרים) וב-14 (16%) מקרים נוספים רואיין רכז המשמש מבקר. ב-12 (13%) מקרים נוספים (שבהם יש מבקר) לא בוצע ריאיון בעיקר בשל קושי לתאם מועד שבו גם הרכז וגם המבקר יכלו להגיע.

ראיונות עם האדם שמונה לו אפוטרופוס – בן משפחה או מקצועי

בסך הכול התקיימו ראיונות עם 47% מן האנשים שבוצע אצלם ביקור (213 אנשים). עם 38% התקיים ריאיון מלא שכלל את שלושת חלקי השאלון, ועם 9% התקיים ריאיון חלקי, שכלל את שני החלקים הראשונים בלבד. עם 53% לא התקיים ריאיון: עם 15% נעשה ניסיון לראיין את האדם בעזרת החלק הראשון של השאלון, ועם 38% לא נעשה ניסיון כלל. שיעור המרואיינים בקרב הצעירים, בני 18-64, היה גבוה במידה ניכרת מאשר בקרב הזקנים בני 65+ (60% לעומת 33%, בהתאמה). לא נמצא הבדל בשיעור הראיונות בין אנשים שהאפוטרופוס שלהם הוא קרוב משפחה לבין אנשים שלהם אפוטרופוס מקצועי.

נוכחות אחרים בריאיון. אף שהמראיין ביקש לראיין את האדם לבדו, האפוטרופוס או אדם אחר היה נוכח ב-72% מן המקרים אצל בני משפחה, ובשיעור נמוך יותר, 52%, בקרב אפוטרופוסים מקצועיים. מובן שנוכחות האפוטרופוס או אדם אחר בשיחה עם האדם עלולה להשפיע על תשובותיו ומכאן על תוצאות הפיקוח, ועם זאת לעתים קרובות נוכחות האפוטרופוס או אדם אחר נדרשה כדי להרגיע את האדם, או כדי לעזור בתקשורת.

שאלונים למילוי עצמי על ידי עובדות סוציאליות במסגרות המגורים

נוסף לראיונות עם האדם ועם האפוטרופוסים, בכל המקרים שבהם התגלה (מתוך מידע שעלה בביקור ו/או בשאלון למילוי עצמי) כי האדם גר במסגרת מגורים, נשלח שאלון למילוי עצמי לעו"ס המסגרת (n=356). מתוכם התקבלו חזרה 213 שאלונים (60%).

לוח 4 מסכם את תוצאות איסוף הנתונים, לפי כלי המחקר השונים ולפי סוג האפוטרופוס.

לוח 4: סיכום איסוף הנתונים, לפי כלי המחקר ולפי סוג האפטרופוס

כלי מחקר	סך הכול במדגם הפיקוח המלא	אפטרופוס בן משפחה	אפטרופוס מקצועי
שאלון למילוי עצמי של האפטרופוס	502 מקרים (597 אפטרופוסים)	378 מקרים (473 אפטרופוסים)	124
שאלון לאפטרופוס בביקור + תצפית	453	360	93 (רכזים)
שאלון למבקר (אפטרופוס מקצועי בלבד)	73	-	73
שאלון כללי לרכז הטיפול (אפטרופוס מקצועי)	34	-	34
שאלון לאדם שיש לו אפטרופוס	213	167	46
שאלון למילוי עצמי של העו"ס במסגרת	213	159	54

בחינת היענות האפטרופוסים לשאלונים למילוי עצמי בלבד (מדגם 2)

כדי לבחון את האפשרות לקבל מידע מן האפטרופוסים על מצבו של האדם ללא ביקור, על בסיס פרטי ההתקשרות (כתובות) במערכת המידע של האפטרופוס הכללי ושל משרד הפנים, שלחנו שאלונים למילוי עצמי לאפטרופוסים בני משפחה של 665 אנשים. במדגם זה לא נעשה טיוב של פרטי התקשרות בעזרת עיון בתיקים. התקבלו בחזרה 349 שאלונים, שהם למעשה 285 מקרים (43% מתוך 665). נוסף לכך, ב-47 מקרים (7%) האפטרופוס התקשר להודיע שהאדם נפטר או לשם עדכון אחר (ראו פירוט בנספח ב). במסגרת הפיילוט רצינו לבחון האם האפטרופוסים יעדיפו שימוש בקישור מקוון לשאלון. מתוך 349 שאלונים שהתקבלו, 42 אפטרופוסים מילאו את השאלון באופן מקוון (12%) ו-307 שלחו את השאלון בדואר (88%). 25% מן האפטרופוסים ציינו שיעדיפו בעתיד למלא את השאלון באופן מקוון. סך הכול משני המדגמים (מדגם הפיקוח המלא ומדגם השאלונים למילוי עצמי בלבד) התקבל מידע על 835 אנשים עם אפטרופוס בן משפחה (1,012 אפטרופוסים) ו-142 אנשים עם אפטרופוס מקצועי. סך הכול 977 מקרים של אנשים שיש להם אפטרופוס (1,154 אפטרופוסים) בשני המדגמים.

ג. שיפוט לגבי תפקוד האפטרופוס על ידי עו"ס הפיילוט

לאחר ביקור המראיין במקום מגורי האדם וקבלת מידע מן המקורות הנוספים, עו"ס הפיילוט קראה את המידע שנאסף על כל אחד מהאנשים שיש להם אפטרופוס שהשתתפו בפיילוט כדי לתת חוות דעת לגבי תפקוד האפטרופוס.

המטרה הראשונה של קריאת השאלונים הייתה מתן חוות דעת האם תפקוד האפטרופוס תקין או שיש חשש שתפקודו לא תקין. המטרה השנייה הייתה מתן המלצה על הפעולה המתבקשת בעקבות קריאת החומר.

1. אין צורך בפעולה מתערבת – תפקוד תקין
2. יש צורך בהדרכה או במידע (תפקוד תקין או חשש לתפקוד לא תקין)

3. יש צורך בבירור נוסף – (תפקוד תקין או חשש לתפקוד לא תקין), בירור על תפקוד האפוטרופוס וחשיבה מחודשת האם הוא מתאים או שאולי צריך להחליף אפוטרופוס

4. יש צורך בבירור נוסף בדחיפות – מקרים שבהם יש חשש כבד לתפקוד לא תקין ודרושה התערבות מיידית. לא נמצאו מקרים כאלה בפילוט

חוות הדעת ניתנה כאשר היה מספיק מידע שנאסף. תנאי הסף היה שנערך ביקור במקום המגורים או כאשר התקבל מידע מן השאלון למילוי עצמי לאפוטרופוס וכן מן השאלון למילוי עצמי של עו"ס המסגרת. אם התקבל רק שאלון למילוי עצמי, לא ניתנה חוות דעת. בסך הכול ניתנה חוות דעת על 528 מקרים, מתוכם 428 מקרים של אפוטרופוסים בני משפחה ו-100 מקרים של אפוטרופוסים מקצועיים. (פירוט של תוצאות השיפוט יובא בפרק 3.3; להרחבה על תהליך השיפוט של העובדת הסוציאלית ראו נספח ג).

מקרים שבהם נמצא בחוות הדעת שיש חשש לתפקוד לא תקין הועברו להמשך טיפול של יחידת הפיקוח לעניינים אישיים באפוטרופוס הכללי. בחלק מן המקרים האפוטרופוס לא לגמרי הבין את תפקידו והיה זקוק להדרכה או להפניה לייעוץ או ליווי; בחלק מן המקרים האפוטרופוס עצמו היה זקוק לסיוע בשל מצב בריאותו הגופני, הכלכלי או הנפשי; היו אף מקרים שהאפוטרופוס התבקש להתקשר או להיפגש עם נציגי האפוטרופוס הכללי לצורך הדרכה או לצורך המשך טיפול. חלק מן המקרים הלא תקינים הועברו לידיעה ולטיפול של המחלקות לשירותים חברתיים באזור המגורים, ואף נערך מעקב אחר מצב הטיפול בהם לאחר כשנה.

2.3 בחינת התוקף והמהימנות של כלי הפיקוח ומשוב על-אודותיהם

א. תיקוף הכלים ותוצאות תיקוף הכלים

במקביל לביצוע הפיילוט, נעשה תהליך של תיקוף כלי הפיקוח. זאת כדי לבחון עד כמה דומות ההחלטות המתקבלות על ידי עובדת סוציאלית על סמך קריאת השאלונים מביקור של מראיין שאינו איש מקצוע להחלטה של עובדת סוציאלית שעורכת בעצמה ביקור וריאיון. כדי לעשות זאת נערכה השוואה בין החלטת עו"ס הפיילוט בהסתמך על כלי המחקר (כולל שאלון למילוי עצמי, שאלוני ביקור שמולאו על ידי המראיינים, תצפית ושאלון לעובדת הסוציאלית במסגרות מגורים) לבין זו של עו"ס תיקוף – עובדת סוציאלית אחרת, בעלת ותק, ניסיון והיכרות עם אוכלוסיית האנשים שיש להם אפוטרופוס, המקיימת ביקור עצמאי ואינה מודעת להחלטת עו"ס הפיילוט. בתום הביקור תיעדו עו"סי התיקוף בטופס מובנה את התרשמותם לפי תחומים (למשל, התרשמות ממצב האדם ומתפקוד האפוטרופוס בנוגע לטיפול אישי) ומילאו סיכום חוות דעת בטופס זהה לזה של עו"ס הפיילוט.

בסך הכול נעשו 113 ביקורי תיקוף – 98 בקרב אפוטרופוסים בני משפחה ו-15 נוספים בקרב אפוטרופוסים מקצועיים. בלוחות 5 ו-6 מוצגים ממצאי תיקוף הכלי בנוגע להגדרת תפקוד האפוטרופוס והצורך בפעולת המשך לגבי כלל ביקורי התיקוף. ב-99 מקרים (88% התאמה) נמצאה התאמה בהגדרת תפקוד האפוטרופוס על ידי שתי עובדות סוציאליות.

לוח 5: תפקוד האפוטרופוס – השוואת חוות הדעת של עו"ס הפיילוט לזו של עו"ס התיקוף (N=113)

עו"ס פיילוט		
		עו"ס תיקוף
לא תקין	תקין	
11 (9%)	98 (87%)	תקין
1 (1%)	3 (3%)	לא תקין

אשר לצורך בפעולת המשך, נמצאה התאמה בנוגע ל-78 מקרים מתוך סך הכול 113 מקרי תיקוף (69% התאמה). עו"ס הפיילוט "החמירה" יותר בהגדרת הצורך לפעולה בהסתמך על שאלוני הביקור, בהשוואה לשיפוט של עו"ס תיקוף על בסיס ביקורים עצמאיים.

לוח 6: הצורך בפעולת המשך – השוואת חוות הדעת של עו"ס הפיילוט לזו של עו"ס התיקוף (N=113)

עו"ס פיילוט			
		אין צורך בפעולה	עו"ס תיקוף
צורך בבירור נוסף	צורך בהדרכה/ מידע		
3 (3%)	8 (8%)	75 (66%)	אין צורך בפעולה
2 (2%)	2 (2%)	17 (15%)	צורך בהדרכה/ מידע
1 (1%)	2 (2%)	2 (2%)	צורך בבירור נוסף

עם זאת, ישנם הבדלים משמעותיים באחוזי ההתאמה של העובדות הסוציאליות כאשר מדובר באפוטרופוסים בני משפחה לעומת אפוטרופוסים מקצועיים. במקרה של אפוטרופוסים בני המשפחה, נמצאה התאמה של 94% ממקרי התיקוף בהגדרת התפקוד של האפוטרופוס ו-75% התאמה בנוגע לצורך בפעולת המשך. לעומת זאת, בקרב 15 מקרי תיקוף אצל אפוטרופוסים מקצועיים נמצאה התאמה בנוגע ל-5 מקרים בלבד (33%) בהגדרת תפקוד האפוטרופוס ובנוגע ל-3 מקרים (20%) בהגדרת הצורך בפעולת המשך. במדד קאפה למהימנות בין שופטים, המביא בחשבון גם את גודל המדגם, ההסכמה בשיפוט ביחס לאפוטרופוסים בני משפחה היא 0.31, שנחשבת למהימנות בינונית, ו-0.27 ביחס לאפוטרופוסים מקצועיים, שמראה כי אין מהימנות כלל. הסבר אפשרי לפער הוא שעו"ס הפיילוט קבעה את השיפוט על פי קריטריונים פורמליים לפי סל הטיפול (למשל, בנושא תדירות הביקורים), ואילו עו"סי התיקוף התרשמו יותר ממצבו הכללי של האדם.

מהימנות בין שופטים. נוסף לתיקוף כלי המחקר, נבדקה מהימנות בין שופטים על ידי השוואת ההחלטות של שתי העובדות הסוציאליות ב-30 שאלונים שנבחרו אקראית. בקריאת השאלונים וקביעת חוות דעת על ידי שתי העובדות הסוציאליות, נמצאה התאמה מלאה (30 מקרים) בנוגע לתפקוד האפוטרופוסים ו-93% (28 מקרים) התאמה בקשר לצורך בפעולת המשך.

לסיכום, נראה כי אפשר להסתמך על כלי מחקר מובנה שמועבר על ידי מראיין שהוסמך לכך בשיפוט תקינות המקרים ביחס לאפוטרופוס בן משפחה. אשר לאפוטרופוסים המקצועיים, בדיעבד נראה כי בהדרכת העובדים הסוציאליים שביצעו את ביקורי התיקוף היה צורך לחדד את הצורך להתייחס לדרישות סל הטיפול בהערכת תפקוד האפוטרופוס.

ב. משוב על כלי המחקר

אחת ממטרות הפיילוט הייתה לבחון את כלי המחקר שפותחו. במסגרת זו נבחנו התוקף והמהימנות של הכלים כפי שפורט לעיל, וכמו כן בוצע תהליך של קבלת משוב מן המראיינים לגבי השימוש בכלי וכן מן האפוטרופוסים (בני המשפחה והמקצועיים) אשר התבקשו לתת משוב עם סיום מילוי השאלון / ריאיון. מרבית האפוטרופוסים העידו שלא היה להם קשה, גם במענה על השאלון למילוי עצמי (75%) וגם במענה לשאלות בביקור (86%). הסיבות המרכזיות לקושי היו תחושה של חדירה לפרטיות, תחושה של חוסר התאמה של השאלון לסיטואציה של המשפחה הספציפית, קושי נפשי לדבר על הנושא וקשיי שפה בשאלון למילוי עצמי.

בתום שלב הפיילוט בוצע תהליך של שיפור הכלים. השיפור התבסס על המשוב שהתקבל בסיום השאלון, על ניתוח התפלגויות שאפשר לזהות שאלות שבהן לא הייתה שונות בתשובות, וכן ניתן דגש לשאלות שניתן להם משקל בקביעת חוות הדעת.

אפוטרופוסים מקצועיים

הרכזים מטעם האפוטרופוסים המקצועיים התבקשו גם הם לתת משוב בנוגע למילוי השאלון. מרביתם (71%) ציינו שהיו מעדיפים שאלון אינטרנטי, 21% ציינו שהיו מעדיפים שאלון בדואר. 12% ציינו שהיו רוצים שייערך ביקור במקום מגוריו של האדם (השאר חשבו שאפשר למלא שאלון למילוי עצמי/ להיפגש במשרד). ככלל ניתן לומר כי המשוב שהתקבל מרכזי הטיפול ואף מבכירים יותר בתאגיד, הוא כי ביקור במקום המגורים של האדם גוזל מהם זמן רב מדי. טענותיהם נשקלו על ידי צוות המחקר ויחידת הפיקוח באפוטרופוס הכללי, והוחלט כי למרות זאת, לביקור במקום מגורי האדם ביחד עם רכז הטיפול יש ערך רב שאין לוותר עליו, ובכללו האפשרות להתרשמות בלתי אמצעית של המראיין מן הקשר בין הרכז לאדם (לרבות חוסר היכרות בחלק מן המקרים).

הרכזים ציינו כמה קשיים בנוגע למילוי השאלון למילוי עצמי. צוין כי הדבר גוזל זמן: "השאלות מיגענות וגוזלות זמן רב. אנו פועלים בעומס ובלחץ אדיר"; מצריך מהם לעבור על נתוני האדם בתיקים: "לוקח יותר מדי זמן. צריך לחפש מידע אחורה בתיקים"; "חלק מהנתונים דרשו בדיקה ואימות"; וכן תחושה שהשאלון ארוך מדי. כמו כן, כמה רכזים ציינו כי השאלון אינו מותאם מספיק לאדם עם מוגבלות נפשית.

2.4 תרומת הראיונות עם אנשים שיש להם אפוטרופוס

הראיונות עם האנשים שיש להם אפוטרופוס תרמו למחקר בשלושה תחומים עיקריים:

1. **תוספת מידע על תפקוד האפוטרופוס.** המראיינים תיארו את הקשר שלהם עם האפוטרופוס וכן ציינו יתרונות וחסרונות של האפוטרופוסות, ואלה תרמו להערכת תפקוד האפוטרופוס. הראיונות לא תמיד הניבו מידע "מדויק" עקב קשיי תקשורת, קשיים קוגניטיביים וייתכן שגם עקב קושי של האדם להתבטא בחופשיות מאחר שהאפוטרופוס היה נוכח לעתים קרובות בריאיון. למרות זאת, הדברים שנאמרו הוסיפו לתמונה הכללית שקיבלה העובדת הסוציאלית שבחנה את תקינות המקרה. תשומת לב מיוחדת ניתנה לתחושות ולחוויה של האדם בקשר עם האפוטרופוס, וכן לפערים בדיווח שלו לעומת זה של האפוטרופוס.
2. **התרשמות קרובה מן האדם וממצבו.** השיחה עם האדם, ואפילו עצם ניסיון ליצור עימו שיחה, זימנה למראיין אפשרות להתקרב אליו ולהתרשם טוב יותר ממנו וממצבו, מה שלא מתאפשר מרחוק ובאופן פסיבי.

3. **שמיעת קולו של האדם.** לריאיון עם האדם היה ערך רב בשיתופו בתהליך הפיקוח. הריאיון העניק לו מקום פעיל בשיחה ומנע מצב של דיבור "מעל הראש שלו" על אודותיו. ההזדמנות לדבר ולהישמע הייתה משמעותית עבור חלק גדול מן המרואיינים. יתרה מכך, בחלק מן המקרים האפוטרופוס טען שאי אפשר לראיין את האדם אך המראיין ביקש לנסות והצליח. במקרים אלה האפוטרופוס נוכח לראות שיכולתו של האדם לבטא את רצונותיו גבוהה מזו שהוא ייחס לה, וניתן לקוות שהוא עצמו יתאמץ יותר לשמוע את האדם בעתיד.

2.5 הבדלים בין מקורות מידע – בדיקת התאמה במילוי השאלונים על ידי אפוטרופוסים

כפי שצוין, תהליך הפיקוח בפיילוט כלל שליחת שאלון למילוי עצמי ולאחר מכן תיאום של ביקור במקום המגורים. אצל אפוטרופוסים בני משפחה, שאלון הביקור היה מקיף וכלל את כל השאלות שהופיעו בשאלון למילוי עצמי. על כן בנייתוח הנתונים, עבור אנשים שמילאו גם שאלון למילוי עצמי וגם שאלון ביקור, התקבלו לעיתים קרובות שתי תשובות לאותה שאלה. נוסף לכך, מאחר של-53% מן האנשים יש יותר מאפוטרופוס אחד, היו שאלות שבהן נמסרו תשובות מיותר מאפוטרופוס אחד. אצל אפוטרופוסים מקצועיים הייתה הפרדה בין השאלון למילוי עצמי (שכלל פרטי רקע) לשאלון הביקור שהתמקד בשאלות בנוגע לתפקוד.

במקרים שבהם התקבלו תשובות גם בביקור וגם במילוי העצמי, החלטנו להתייחס לתשובות שנמסרו בביקור, שכן אלה מולאו על ידי מראיין שעבר הדרכה ויכול היה לכוון את המרואיין אם הייתה חוסר הבנה לגבי השאלה. על כן התייחסו לתשובות אלו כמדויקות יותר. נציין כי נמצאו הבדלים מועטים ולרוב סמנטיים בלבד בין התשובות בשני מקורות המידע בכמה מאפיינים שנבדקו.

כמו כן, ב-19% מן המקרים התקבלו תשובות מיותר מאפוטרופוס אחד (במילוי עצמי ו/או בביקור). בשאלות המתייחסות לאדם, השוונו בין תשובות האפוטרופוסים. בסך הכול, ברוב המשתנים שנבחנו נמצא אחוז תואמות גבוה שנע בין 93% ל-100%. כאשר נמצאה חוסר תואמות, היא הייתה לרוב בשאלות שבהן התשובה מתייחסת להערכה סובייקטיבית של האפוטרופוס. נמצאו גם הבדלים מועטים מאוד בתשובות לשאלות עובדתיות על האדם (למשל גיל או מצב משפחתי), אך מקרים אלה היו ספורים ונבעו ככל הנראה מטעות (במילוי השאלון או בהקלדתו). במקרים שבהם לא נמצאה תואמות, קודדה התשובה לפי סוג השאלה. כך למשל, בשאלה המתייחסת לסוג מוגבלות או לדברים שהאדם עושה (למשל האם הולך למועדון), אם אחד האפוטרופוסים ציין שכן, קודדנו "כן". בשאלות אחרות המתייחסות לקשר בין האפוטרופוס לאדם (למשל יכולת לדבר עם האדם או תדירות הביקורים של האפוטרופוסים) קודדנו את התשובה שמעידה על מידת הקשר התכופה יותר.

2.6 ניתוח הנתונים

בוצעו עיבודים סטטיסטיים בהתאם לשאלה שנבדקה באמצעות תוכנת SPSS-IBM 20. הבדלי שכיחות חד-משתניים נבדקו בעזרת מבחן חי בריבוע. ניתוחים רב-משתניים נעשו בעזרת רגרסיה לוגיסטית ומבחן וולד.

בפרקים הבאים יוצגו ממצאי הפיילוט. בתחילת כל פרק יוסבר סוג הניתוח שנעשה (לפי מקרים או לפי אפוטרופוסים), ויוצגו השאלונים שעליהם מבוסס ניתוח הנתונים (ביקור, שאלון למילוי עצמי, תצפית וכד'). לרוב, כאמור, בוצע איחוד של משתנים ממקורות המידע השונים. אם המידע מבוסס רק על מקור אחד (למשל רק ביקור), יצוין כך.

3. ממצאי הפיילוט

בפרק זה יובא מידע שנאסף במהלך הפיילוט על האנשים שיש להם אפטרופוס ועל האפטרופוסים עצמם. יצוין שהמדגם לא בהכרח מייצג את אוכלוסיית האנשים שיש להם אפטרופוס ואת האפטרופוסים מאחר שלא בוצעה דגימה מייצגת אלא דגימה מתוך ארבע ערים, כפי שתואר לעיל.

3.1 מאפיינים דמוגרפיים ותפקודיים של האנשים שיש להם אפטרופוס

הנתונים בפרק זה מוצגים בנפרד עבור אנשים שיש להם אפטרופוס שהוא בן משפחה ואנשים שיש להם אפטרופוס מקצועי, זאת במטרה לעמוד על הייחודיות וההבדלים בין האוכלוסיות הללו. המידע התקבל מביקור הבית ו/או השאלון למילוי עצמי והוא כולל תיאור של 692 אנשים שיש להם אפטרופוס (ל-550 מהם אפטרופוס בן משפחה, ול-142 אפטרופוס מקצועי).

55% מן האנשים שיש להם אפטרופוס הן נשים (ראו לוח 7). טווח הגילים נע בין 20 ל-101, הגיל הממוצע הוא 59 (סטיית תקן 25) והחציון הוא 60. כמחצית מן האנשים הם מתחת לגיל 65 (להלן יכוננו 'צעירים'). בקרב האפטרופוסים בני המשפחה, שיעור בני ה-18-39 הוא גבוה יחסית (34%). בקרב האפטרופוסים המקצועיים שיעור בני ה-40-64 הוא גבוה יחסית (38%).

כמחצית מן האנשים שיש להם אפטרופוס הם רווקים וכרבע הם אלמנים. כעשירית נשואים או חיים עם בן/בת זוג, וכעשירית גרושים או פרודים (לוח 7). בחינת המצב המשפחתי לפי גיל האדם מעלה כי רוב הצעירים (עד גיל 65) הם רווקים (89%). בקרב הזקנים (בני 65 ויותר) 52% הם אלמנים ו-18% נשואים. שיעור הרווקים והגרושים הזקנים שיש להם אפטרופוס מקצועי גבוה יותר משיעור הרווקים והגרושים הזקנים, בקרב אנשים עם אפטרופוס בן משפחה (52% לעומת 24%, בהתאמה) (ראו תרשים 3).

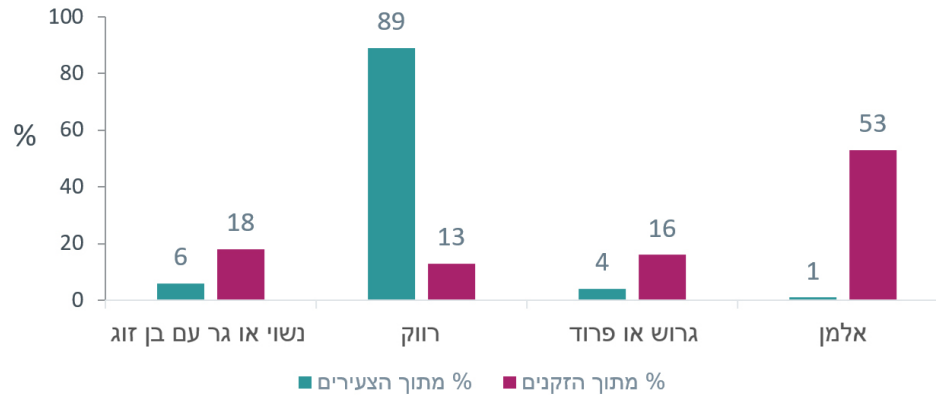
לוח 7: מאפיינים דמוגרפיים של האנשים שיש להם אפטרופוס (מדגם הפיקוח המלא, באחוזים)

מאפיין	סך הכול (N=692)	אפטרופוס בן משפחה (n=550)	אפטרופוס מקצועי (n=142)
סך הכול	100	100	100
מגדר			
אישה	55	54	56
גבר	45	46	44
גיל			
ממוצע (סטיית תקן)	59 (25)	59 (26)	61 (21)
18-39	31	34	19
40-64	22	19	38

מאפיין	סך הכול (N=692)	אפוטרופוס בן משפחה (n=550)	אפוטרופוס מקצועי (n=142)
74-65	11	10	13
75+	36	37	30
מצב משפחתי			
נשוי או גר עם בן זוג	12	13	6
רווק	54	53	59
גרוד או פרוד	10	8	15
אלמן	24	26	20
שנת עלייה			
נולד בישראל	47	51	36
עלה לפני 1989	29	32	21
עלה אחרי 1990	18	17	20
לא ידוע	6	0	23

^ לגבי האפוטרופוסים המקצועיים, השאלה נשאלה רק במילוי עצמי ולא בביקור. הנתונים מבוססים על 124 מקרים שמלאו את השאלון למילוי עצמי. כמו כן 10 אפוטרופוסים מקצועיים לא ידעו לומר את ארץ הלידה של האדם, ו-5 נוספים ידעו לומר את ארץ הלידה אך לא את שנת העלייה.

תרשים 3: מצבם המשפחתי של האנשים שיש להם אפוטרופוס, לפי גיל (באחוזים)



מקום מגורים

לוח 8 מפרט את מקום המגורים של האדם. 48% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס גרים בקהילה, 13% גרים לבד, 25% גרים עם האפוטרופוס⁹ והשאר עם מטפלת, עם אנשים אחרים או בדיר מוגן. 23% גרים במסגרות מגורים לצעירים, ו-25% - במסגרות לזקנים. 4% מאושפזים בבתי חולים (לרוב פסיכיאטריים או גריאטריים) או נודדים בין בית החולים לקהילה.

לוח 8: מקום המגורים של האדם (באחוזים)

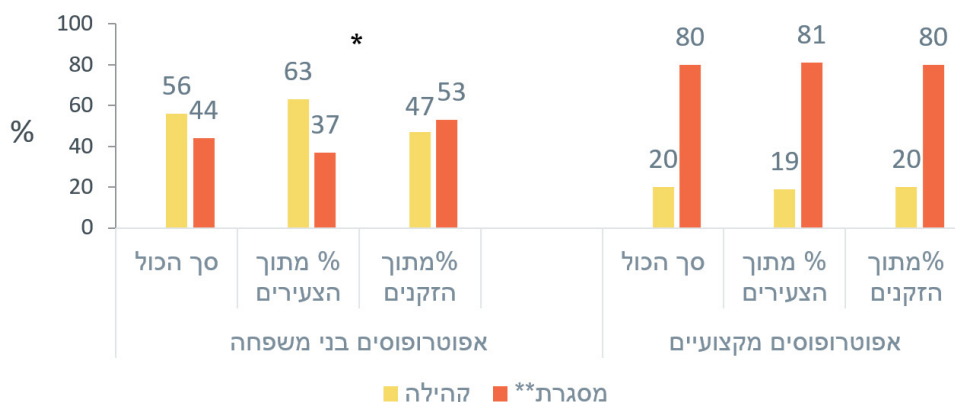
מקום מגורים	אחוזים
סך הכול	100
קהילה	46
גר לבד	13
גר עם האפוטרופוס (רק בני משפחה)	25
גר עם מטפלת / אנשים אחרים	6
דיר מוגן (רק לזקנים)	2
מסגרת	54
הוסטל / דירה מוגנת / דירת לווין	11
מוסד / מעון לאנשים עם מוגבלות	13
בית אבות / מוסד סיעודי	26
בית חולים (אשפוז ממושך)	4

⁹ בקרב אפוטרופוסים בני משפחה מספרם מגיע ל-30%.

ישנם הבדלים בין אפוטרופוסים בני משפחה לאפוטרופוסים מקצועיים. מתרשים 4 עולה כי כאשר האפוטרופוס הוא בן משפחה, שיעור האנשים שגרים בקהילה הוא 56%, וקיים הבדל מובהק בין צעירים לזקנים ($\chi^2=6.52$, $p<0.011$), כך ששני שלישים מן הצעירים גרים בקהילה, לעומת כמחצית מן הזקנים הגרים במסגרת. במצב של אפוטרופוסים מקצועיים, 80% הן מן הצעירים והן מן הזקנים גרים במסגרות.

58% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה גרים במקום המגורים הנוכחי יותר מ-5 שנים, ו-28% גרים במקום המגורים הנוכחי בין 2 ל-5 שנים.

תרשים 4: מקום מגורי האדם, לפי גיל ולפי סוג האפוטרופוס (באחוזים)



* $p<0.011$

** במסגרת נכללים מקרים של אדם המאושפז בבית חולים וכן מקרים שבהם נאמר שהאדם חלק מן הזמן במסגרת וחלק מן הזמן בבית.

מוגבלות

מדיווחיהם של האפוטרופוסים על סוג המוגבלות (ראו לוח 9) עולה כי ל-43% מן האנשים יש מוגבלות שכלית התפתחותית, ל-37% יש דמנציה, ול-33% מוגבלות נפשית. ל-20% יש מחלה אחרת הפוגעת בתפקוד הקוגניטיבי, ל-10% יש אוטיזם ול-8% פגיעת ראש. חלק מן האפוטרופוסים דיווחו על יותר ממוגבלות אחת.

כמצופה, יש שיעור גבוה יותר של דמנציה או מחלה הפוגעת בתפקוד הקוגניטיבי אצל זקנים. כמו כן בהתאם למצופה ניתן לראות שמרבית המקרים של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית הם אנשים צעירים בני פחות מ-65, ולצד זאת יש קבוצה לא מבוטלת (כ-15%) של אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית בני יותר מ-65.

שיעור האנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית גבוה יותר בקרב אפוטרופוסים בני משפחה, ואילו שיעור האנשים עם פגיעה נפשית גבוה יותר בקרב אפוטרופוסים מקצועיים. ניתן לראות שלמרבית האנשים עם אוטיזם יש אפוטרופוס בן משפחה. 4% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ו-4% מקרב מי שיש להם אפוטרופוס מקצועי הם מחוסרי הכרה.

לוח 9: סוג המוגבלות, לפי גיל ולפי סוג אפוטרופוס (באחוזים)

סוג אפוטרופוס		גיל		סך הכול	
מקצועי (n=124)*	בן משפחה (n=550)	זקנים (n=321)	צעירים (n=371)	(N=692)	סוג המוגבלות
32	38	75	4	37	דמנציה
32	45	15	66	43	מוגבלות שכלית התפתחותית
46	30	26	39	33	מוגבלות נפשית
1	12	1	18	10	אוטיזם
3	9	7	9	8	פגיעת ראש
					מחלה אחרת הפוגעת בתפקוד
17	21	30	13	21	הקוגניטיבי כגון שבץ, פרקינסון, סרטן

* השאלה נשאלה רק בשאלון למילוי עצמי. שיעור גבוה יחסית (10%-20%) מבין האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שאינם יודעים איזו מוגבלות יש לאדם שהם אפוטרופוסים שלו. אף על פי כן, במקרים אלו לא הוצאנו את ה"לא ידוע" מחישוב הסך הכול. המשמעות היא שייתכן ששיעורי האנשים שיש להם מוגבלות מסוימת הם גבוהים יותר.

יכולת תקשורת ותפקוד

לוח 10 מציג את יכולות התקשורת והתפקוד של האנשים שיש להם אפוטרופוס, כפי שהן עולות מדיווח האפוטרופוסים. מן הלוח נראה כי בסך הכול כ-66% מהם מסוגלים לתקשר באופן מלא או באופן חלקי (עם עזרה או קשיים). קיימים הבדלים מובהקים בין צעירים לזקנים; 73% מן הצעירים לעומת 54% מן הזקנים מסוגלים לתקשר באופן מלא או באופן חלקי (לא מוצג בלוח, $p<0.0001$, $\chi^2=34.80$).

77% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס זקוקים לעזרה רבה או להשגחה ופיקוח בעת רחצה. קיימים הבדלים בין דיווחיהם של אפוטרופוסים מקצועיים לאלה של אפוטרופוסים בני משפחה, ולפיהם 62% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה זקוקים לעזרה רבה לעומת 41% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי ($\chi^2=22.95$, $p<0.0001$).

רוב האנשים (78%) לא יכולים לבצע בעצמם פעולות של עזרה במשק בית או שיש להם קושי רב, וכמחצית (51%) זקוקים לעזרה בניידות. שיעור המוגבלות גבוה יותר בתחומים אלו לפי דיווחיהם של אפוטרופוסים בני משפחה לעומת דיווחיהם של אפוטרופוסים מקצועיים.

לוח 10: יכולת התקשורת והתפקוד של אנשים שיש להם אפוטרופוס, לפי סוג האפוטרופוס (באחוזים)

מאפיין	סך הכול (N=692)	אפוטרופוס בן משפחה (n=550)	אפוטרופוס מקצועי (n=142)
סך-הכול	100	100	100
האם האדם מסוגל לנהל שיחה פשוטה עם אנשים אחרים			
כן	37	36	41
עם קשיים או עזרה	29	28	34
לא	34	36	25
האם בדרך כלל יכול להתרחץ לבד או ללא עזרה			^
זקוק לעזרה רבה	59	63	43
זקוק לפיקוח או השגחה	19	16	28
עצמאי	22	21	29
האם האדם יכול לבצע בעצמו פעולות הקשורות במשק הבית?			^
לא יכול בכלל	64	68	45
יש קושי רב	14	12	23
יש קושי מועט	12	11	15
אין קושי	6	4	10
לא ידוע	5	5	7
האם בדרך כלל יכול להסתובב בבית ללא עזרה?			^
בכלל לא	42	44	33
עצמאי בכיסא גלגלים	2	1	6
מתהלך בעזרה מועטה של אדם אחר	7	7	3
עצמאי	50	48	58

^ לגבי האפוטרופוסים המקצועיים, השאלה נשאלה רק במילוי עצמי ולא בביקור. הנתונים מבוססים על 124 מקרים שמלאו את השאלון למילוי עצמי.

ל-30% מן האנשים במדגם בני המשפחה הגרים בקהילה יש מטפלת (לפחות פעם בשבוע) וכן ל-23% מהאנשים במדגם של האפוטרופוסים המקצועיים.

29% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ו-23% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי אושפזו בשנה שקדמה לפיילוט, 44% מתוך האנשים שאושפזו ויש להם אפוטרופוס בן משפחה ו-43% עם אפוטרופוס מקצועי אושפזו יותר מפעם אחת.

השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי

אנשים שיש להם אפוטרופוסים בני משפחה

כמחצית מן האנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה משתתפים בפעילות פנאי והעשרה כגון חוגים. 36% יוצאים לבילויים, 26% למועדון חברתי או למרכז יום ו-21% למקום תפילה. 53% מן הצעירים משתתפים בפעילות תעסוקה ו-21% – בלימודים (לוח 11) עוד ניתן לראות כי ככלל, כאשר האדם במסגרת יש שיעור גבוה של השתתפות בפעילות פנאי, ושזקנים משתתפים בפעילויות פחות מצעירים.

לוח 11: השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי, לפי מקום מגורים וגיל – אנשים שיש להם אפוטרופוסים בני משפחה (באחוזים)

האם משתתף בפעילות?	N=550	גרים בקהילה (n=289)	גרים במסגרת (n=261)	צעירים (n=290)	זקנים (n=260)
פעילות פנאי והעשרה כגון חוגים	45	*38	56	*57	31
פעילות התנדבותית	5	4	6	*9	1
מועדון חברתי / מרכז יום	26	*30	21	*36	15
בילויים	36	*43	26	*50	19
תפילה (בית כנסת, מסגד, כנסייה)	21	*26	14	*33	7
תעסוקה**	53	51	57	-	-
לימודים**	21	20	23	-	-

* $p < 0.05$

** מתוך צעירים בני פחות מ-65

אנשים שיש להם אפוטרופוסים מקצועיים

כ-60% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי משתתפים בפעילות פנאי והעשרה כגון חוגים. 28% יוצאים לבילויים, 31% למועדון חברתי או למרכז יום ו-21% למקום תפילה. 41% מן הצעירים משתתפים בפעילות תעסוקה וכ-3% – בלימודים (לוח 12). עוד ניתן לראות כי באופן כללי כאשר האדם במסגרת יש שיעור גבוה של השתתפות בפעילות פנאי, ושזקנים משתתפים בפעילויות פחות מצעירים.

לוח 12: השתתפות בפעילות חברתית ובפעילות פנאי, לפי מקום מגורים וגיל – אנשים שיש להם אפוטרופוסים מקצועיים (באחוזים)

האם משתתף בפעילות?	N=124	קהילה (n=24)	מסגרת (n=100)	צעירים (n=73)	זקנים (n=51)
פעילות פנאי והעשרה כגון חוגים	60	*25	69	63	57
פעילות התנדבותית	2	0	2	3	0
מועדון חברתי / מרכז יום	31	*25	33	*35	25
בילויים	28	*29	27	*40	10
תפילה (בית כנסת, מסגד, כנסייה)	21	*26	14	3	3
תעסוקה**	41	14	47	-	-
לימודים**	3	0	3	-	-

* $p < 0.05$

** מתוך צעירים בני פחות מ-65

3.2 מאפייני האפוטרופוסים ותפקידם

בפרק זה יוצגו מאפייני האפוטרופוסים והפעולות שהם עושים במסגרת תפקידם. תחילה יוצגו מאפייני האפוטרופוסים בני המשפחה ולאחר מכן מאפייניהם של האפוטרופוסים המקצועיים.

3.2.1 אפוטרופוסים בני משפחה

במדגם הפיקוח המלא נכללו 663 אפוטרופוסים בני משפחה (550 מקרים). המידע לגביהם התקבל מן השאלון למילוי עצמי או משאלון הביקור (או משניהם).

מאפיינים כלליים

60% מן האפוטרופוסים הן נשים, והגיל הממוצע הוא 60 (סטיית תקן 11; חציון 60). רוב האפוטרופוסים (62%) הם בני 40-64, ו-33% הם בני יותר מ-65 (לוח 13).

לוח 13: אפוטרופוסים בני משפחה, לפי גיל (באחוזים)

טווח הגיל	אחוזים
סך הכול	100
18-39	5
40-64	62
65-74	24
75+	9
ממוצע (סטיית תקן)	60 (11)

75% מן האפוטרופוסים נשואים. 59% עובדים במשרה מלאה או חלקית, 11% גמלאים ו-29% אינם עובדים. 54% מן האפוטרופוסים הם ילידי הארץ, ו-16% עלו לישראל לאחר שנת 1990.

38% מן האפוטרופוסים הם הורי האדם, ו-30% הם ילדיו. 17% הם אחים/אחיות והשאר (15%) הם בני זוג או בעלי קרבה אחרת; משפחתית (כגון אחיין) או לא משפחתית (כגון חבר, מתנדב) (לוח 14). מטבע הדברים יש הבדלים משמעותיים לפי גיל האדם; רוב האפוטרופוסים לאנשים צעירים הם הוריהם (69%) ו-22% הם אחיהם. רוב האפוטרופוסים לאנשים זקנים הם ילדיהם (64%).

לוח 14: הקרבה בין האפוטרופוס בן המשפחה לאדם (באחוזים)

סך הכול (N=663)	צעירים (n=362)	זקנים (n=301)
סך הכול	100	100
בן/בת שלו	2	64
אם/אב שלו	69	1
בן/בת זוג שלו	2	11
אח/אחות שלו	22	10
קרבה משפחתית אחרת	4	11
קרבה לא משפחתית	1	3

מאפייני המינוי של אפוטרופוסים בני משפחה

43% ממינויי האפוטרופוסות נעשו לפני יותר מ-6 שנים¹⁰. קיימים הבדלים מובהקים בין מינוי אפוטרופוס לצעירים ולזקנים; רוב המינויים לצעירים נעשו לפני יותר מ-5 שנים (59%) ורוב המינויים לזקנים נעשו לפני 5 שנים או פחות (77%) ($\chi^2=95.64$, $p<0.0001$). רוב המינויים (91%) הם מינויים כלליים, כלומר מינוי גם לעניינים אישיים (גוף) וגם לענייני רכוש. רובם המוחלט של המינויים הם קבועים¹¹ (99%).

לוח 15: משך המינוי של אפוטרופוסים בני משפחה (באחוזים)

סך הכול (N=663)	צעירים (n=362)	זקנים (n=301)
סך הכול	100	100
בשנתיים האחרונות	14	26
5-2 שנים	27	52
10-6 שנים	29	18
יותר מ-10 שנים	30	4

¹⁰ יש לזכור שדגימת המקרים נעשתה על מינויים בשנים 2004-2014.

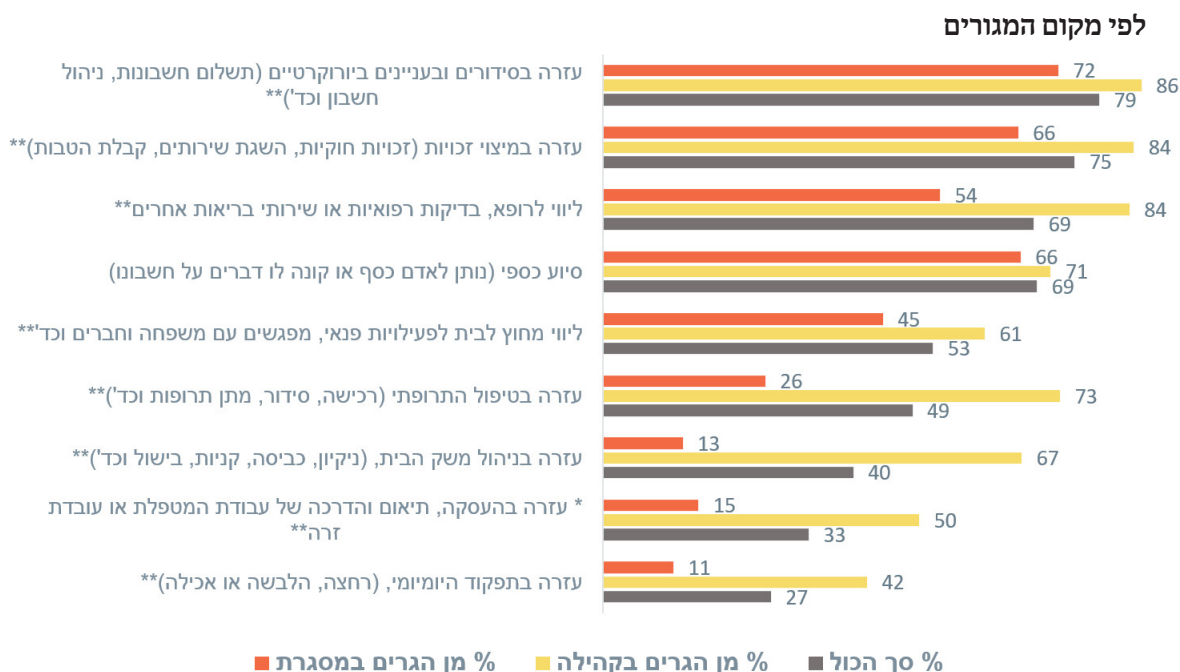
¹¹ הנתון מבוסס רק על שאלון הביקור (n=358).

61% מן האפוטרופוסים חולקים את המינוי עם אפוטרופוס אחד נוסף או עם יותר¹², 69% מהם נמצאים בקשר כל יום או כמעט כל יום אחד עם השני ועוד 18% נמצאים בקשר פעם בשבוע. עם זאת, מספר קטן של אפוטרופוסים (7%) ציינו שהם בקשר של פחות מפעם בשלושה חודשים או שהם אינם בקשר עם האפוטרופוס הנוסף.

פעולות שאפוטרופוסים בני משפחה עושים

בתרשים 5 מוצגים תחומי העיסוק של האפוטרופוסים במסגרת תפקידם. ניתן לראות שבאופן כללי האפוטרופוסים בני המשפחה מציינים שהם עוסקים בתחומים רבים במסגרת תפקידם (5.3 תחומים בממוצע מתוך 9 התחומים המוצגים). בולט במיוחד העיסוק בתחומים של עזרה בסידורים בירוקרטים ומיצוי זכויות (75%-79%) וכמו כן נושאים הקשורים למצב רפואי, כגון ליווי לרופא (69%) ועזרה בטיפול תרופתי (49%). בולטים גם נושאים הקשורים בפנאי (53%). מרבית האפוטרופוסים (69%) ציינו שהם גם מעניקים סיוע כספי לאדם מכספם הפרטי. ככלל, נראה כי במרבית התחומים כאשר האדם נמצא בקהילה, האפוטרופוסים עושים יותר דברים עבורו, לעומת מצב שבו האדם נמצא במסגרת מגורים, למעט היבט הסיוע הכספי, שכן אפוטרופוסים מסייעים לאדם מכספם הן כאשר הוא מתגורר בקהילה והן כאשר הוא במסגרת.

תרשים 5: דברים שהאפוטרופוסים בני המשפחה מדווחים שהם עושים עבור האדם שהם אפוטרופוסים שלו במסגרת תפקידם, לפי מקום המגורים



* מתוך המקרים שבהם יש מטפלת ** הבדלים מובהקים ברמה של $p < 0.0001$

¹² נתון זה משקף 53% מן המקרים של אנשים שיש להם יותר מאפוטרופוס אחד.

61% מן האפוטורופוסים שמונו גם כאפוטורופוסים לענייני רכוש ציינו שהגישו דוח כספי לאפוטורופוס הכללי, כנדרש. נתון זה גבוה במעט מן האומדן של האפוטורופוס הכללי לגבי שיעור האפוטורופוסים אשר מגישים דוח כספי (כ-50%). אם עד הפיילוט הנוכחי הפיקוח התמקד בנושאי רכוש, ניתן לומר שרק כמחצית מן האפוטורופוסים משתפים פעולה עם הפיקוח. האפוטורופוסים שלא מילאו את הדוח ציינו סיבות לאי-מילוי הדוח ובהן: אין לאדם רכוש משמעותי, לא ידעו או לא קיבלו בקשה למלא דוח כזה, הבינו מאחרים שלא באמת צריך, באפוטורופוס הכללי לא באמת מתייחסים לזה. יש שאף ציינו כחסם את נושא העמלה שיש לשלם.

3.2.2 מאפייני האפוטורופוסים המקצועיים – רכזי הטיפול

מאפיינים כלליים

על השאלון הכללי לרכז הטיפול השיבו 34 איש. מן השאלון עולה כי 79% הם עובדים סוציאליים או עוסקים במקצועות טיפוליים בהכשרתם. לכל הרכזים השכלה אקדמאית, ל-47% מהם תואר שני. מרבית הרכזים נמצאים כמה שנים בתפקיד, וניתן לראות שתחלופת הרכזים אינה גבוהה מאוד. 15% מן הרכזים נמצאים בתפקיד פחות משנה ו-15% – בין שנה לשנתיים. 32% מן הרכזים נמצאים בתפקיד בין שנתיים לחמש שנים, ו-38% – יותר מחמש שנים (שלושה מהם ציינו שהם בתפקיד יותר מ-14 שנים או אף יותר מ-20 שנים).

לוח 16 מתאר את מספר האנשים שהרכזים אחראיים עליהם ומשמשים אפוטורופוסים שלהם. לפי נוהל התאגידים החדש אשר נכנס לתוקף בתחילת 2018, רכו טיפול לא יוכל לשמש אפוטורופוס ליותר מ-75 אנשים. אולם המצב, כפי שתועד בשנים 2016-2017, הוא שרכזי הטיפול משמשים אפוטורופוסים של 117 אנשים בממוצע (חציון 110, מינימום 6, מקסימום 300), ו-76% מן הרכזים משמשים אפוטורופוסים של יותר מ-75 אנשים. יותר מכך, כ-40% מן הרכזים לא ידעו לומר במדויק את מספר האנשים שהם משמשים אפוטורופוסים שלהם וציינו טווח, למשל "150-200 (לא זוכרת מספר מדויק)". במקרים אלה השתמשנו בממוצע הטווח (175 בדוגמה לעיל).

לוח 16: מספר האנשים שהרכז משמש אפוטורופוס שלהם (במספרים ובאחוזים)

סך הכול	*N=33	אחוזים
100		
75-1	8	24
149-76	17	52
150+	8	24

* רכו אחד לא השיב

בדיווחיהם העצמיים של רכזי הטיפול, 79% מציינים שיש להם היכרות אישית טובה עם רוב או עם כל האנשים שהם אחראיים עליהם. עם זאת, כששאלנו בביקורים הפרטניים ספציפית על האדם שהביקור נערך אצלו, רק 42% מן הרכזים ציינו שיש להם היכרות אישית טובה עימו, 29% ציינו שיש להם היכרות אישית בינונית, 26% דיווחו על היכרות מועטה ו-3% ציינו שאינם מכירים את האדם. מבחינת משך ההיכרות של הרכזים עם האדם, 59% דיווחו שהם מכירים אותו יותר משנתיים.

מרבית המינוריים של האפוטרופוסים המקצועיים, לאנשים שנערכו אצלם ביקורים, הם מינוריים כלליים, כלומר מינור לעניינים אישיים (גוף) ולענייני רכוש (91%), ורובם המוחלט קבועים (98%). 74% מן הרכזים ציינו שהסיבה המרכזית למינור הייתה שבני המשפחה (כולל מקרים שבהם אין למשפחה קשר עם האדם) אינם מסוגלים או אינם מעוניינים למלא את התפקיד או כי לא הייתה הסכמה ביניהם לגבי מי ימלא את התפקיד. ב-23% מקרים נוספים ציינו הרכזים שאין לאדם בני משפחה (או שאין לו בני משפחה בארץ). 3% מן הרכזים ציינו שאינם יודעים את סיבת המינור.

תחומי העזרה של האפוטרופוסים

בתרשים 6 מוצגים התחומים שבהם האפוטרופוסים המקצועיים מסייעים לאדם משמשים אפוטרופוס שלו. ניתן לראות שבאופן כללי האפוטרופוסים המקצועיים עוסקים יותר בתחומים הקשורים לניהול ענייניו הכספיים של האדם ובנושאים של מיצוי זכויות ובירוקרטיה, ופחות בנושאים הקשורים לענייניו האישיים, כגון מעקב אחר עניינים רפואיים, ליווי לרופאים וליווי לפעילויות פנאי. כמו כן ניתן לראות שבעוד שהאפוטרופוסים המקצועיים עוסקים רבות בנושאים כספיים, מיצוי זכויות ובירוקרטיה גם כשהאדם גר במסגרת, העיסוק בעניינים אישיים פוחת אף יותר כאשר האדם נמצא במסגרת, כשאלו הם מרבית האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי. נוסף לכך שאלנו את האפוטרופוסים המקצועיים על מילוי דוח כספי (מתוך אלה שיש להם מינור גם לרכוש); 81% מילאו דוח כספי בשנה שקדמה לפיילוט, 5% ציינו שלא מילאו דוח כזה, ו-14% ציינו שאינם יודעים האם מילאו דוח כספי.

תרשים 6: דברים שהאפוטרופוסים המקצועיים מדווחים שהם עושים עבור האדם שהם אפוטרופוסים שלו במסגרת תפקידם, לפי מקום המגורים



* מתוך המקרים שבהם יש מטפלת ** הבדלים מובהקים ברמה של $p < 0.05$ *** הבדלים מובהקים ברמה של $p < 0.0001$

3.2.3 מאפייני האפוטרופוסים המקצועיים – המבקרים

נוסף לרכז הטיפול שאחראי לתכנית הטיפול הכוללת לאדם, ב-85% מן התאגידים ממונה מבקר אשר תפקידו להיות בקשר שוטף עם האדם, ולפי נוהל האפוטרופוסים המקצועיים, לבקרו לפחות פעם בשבוע בקהילה ופעם בשבועיים במסגרת (ב-7% נוספים מן התאגידים הרכז משמש גם מבקר של האדם).

רואיינו 46 מבקרים במסגרת ביקור במקום המגורים של 68 אנשים (כלומר, חלק מהם מבקרים יותר מאדם אחד). גילם הממוצע הוא 58 (סטיית תקן 13) (טווח 27-83), כשליש מהם מעל גיל הפרישה ובאופן כללי רובם (89%) אנשים מבוגרים בני יותר מ-40 (לוח 17). 28% מן המבקרים מגיעים מרקע מקצועי של הוראה (מורים, גננות וכד') או הדרכה בתחומים שונים, 14% – מטפלות או אחיות ול-12% רקע של מזכירות ופקידות. למרבית המבקרים (61%) ותק של יותר מ-חמש שנים בתפקיד. הוותק המקסימלי בתפקיד היה 35 שנים.

לוח 17: מאפייני המבקרים, אפוטרופוסים מקצועיים (במספרים ובאחוזים)

מאפיין	סך הכול (N=46)	אחוזים
גיל		
ממוצע (סטיית תקן)	57.78 (13.12)	
סך הכול	100	100
39-18	5	11
64-40	27	59
65+	14	30
ותק בתפקיד	100	100
עד שנתיים	12	27
בין 2 ל-5 שנים	5	11
יותר מ-5 שנים	20	46
יותר מ-10 שנים	7	16

כל אחד מן המבקרים מטעם האפוטרופוסים המקצועיים מבקר בממוצע 48 אנשים. בדומה לרכזים, כרבע מן המבקרים לא ידעו לומר במדויק אצל כמה אנשים הם מבקרים, אלא נתנו תשובות של טווחים. גם כאן השתמשנו בממוצע הטווח. מעניין לציין כי שלושה מבקרים השיבו תשובות כגון: "50 בקהילה ויש לי גם שני מוסדות, המספרים משתנים שם".

71% מן המבקרים ציינו שלא קיבלו הדרכה או הכשרה מטעם האפוטרופוס המקצועי. מתוך 17 המבקרים שכן קיבלו הדרכה, ארבעה (24%) ציינו שעברו קורס בקרים והשאר ציינו שקיבלו הדרכה כללית או חפיפה לתפקיד מרכז הטיפול.

3.3 תפקוד האפוטרופוסים

3.3.1 שיפוט של תקינות תפקוד האפוטרופוס

לאחר קבלת השאלונים למילוי עצמי, ביצוע הביקורים על ידי המראיינים וקבלת השאלונים למילוי עצמי של עובדים סוציאליים של אנשים הגרים במסגרות, ניתנה חוות דעת של עו"ס הפיילוט (כפי שתואר בפרק 2.2). בסך הכול ניתנה חוות דעת על 528 מקרים (מתוכם 428 מקרים של אפוטרופוסים בני משפחה ו-100 מקרים של אפוטרופוסים מקצועיים).

על סמך כל החומרים בחוות הדעת ניתן שיפוט האם תפקוד האפוטרופוס במקרה הוא תקין או שיש חשש לתפקוד לא תקין. נוסף לכך ניתנה הערכה האם יש צורך בפעולה בעקבות חוות הדעת. מלוח 18 עולה הבדל ניכר בין אפוטרופוסים בני משפחה לאפוטרופוסים מקצועיים: ב-6% בלבד מן המקרים שבהם יש אפוטרופוסים בן משפחה נמצא חשש לתפקוד לא תקין של האפוטרופוס בהשוואה ל-52% מן המקרים שבהם יש אפוטרופוס מקצועי.

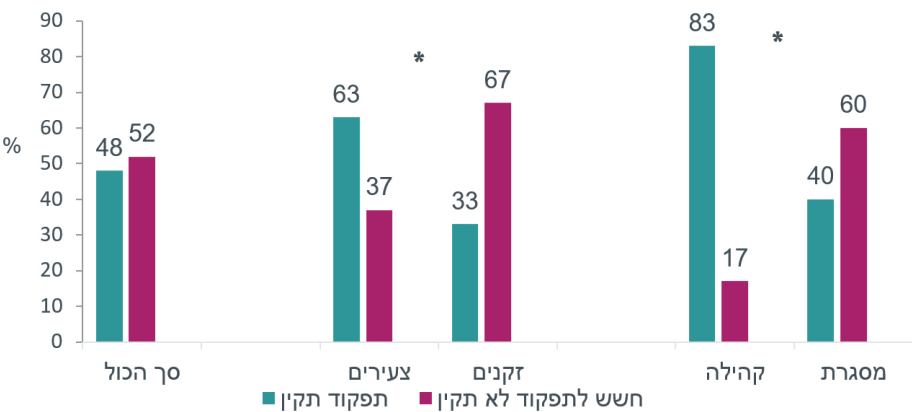
בשל מיעוט המקרים שבהם היה חשש לתפקוד לא תקין אצל בני המשפחה, לא ניתן היה לבדוק סטטיסטית אם ישנם גורמים נוספים המנבאים חשש לתפקוד לא תקין.

בתרשים 7 ניתן לראות ששיעור המקרים עם חשש לתפקוד לא תקין אצל האפוטרופוסים המקצועיים גבוה יותר במובהק כאשר האדם מתגורר במסגרת מגורים ($\chi^2=10.98$, $p<0.001$) או אם מדובר באדם זקן ($\chi^2=9.07$, $p<0.003$). ניתוח רב-משתני בדקנו את ההשפעה של מקום המגורים, של הגיל ושל סוג המוגבלות על תקינות השיפוט (במקרים של אפוטרופוסים מקצועיים בלבד). נמצא שמעבר לכל המשתנים האחרים, מקום המגורים היה המשתנה שניבא בצורה הטובה ביותר שיפוט של חשש לתפקוד לא תקין של האפוטרופוס המקצועי, כך שהסיכוי לחשש לתפקוד לא תקין היה גבוה יותר כשהאדם גר במסגרת (לוח 19).

לוח 18: סיכום תוצאות השיפוט של עו"ס הפיילוט, לפי סוג האפוטרופוס (מדגם הפיקוח המלא, באחוזים)

אפוטרופוס בן משפחה (n=428)	אפוטרופוס מקצועי (n=100)	
100	100	תפקוד – סך הכול
94	48	תפקוד תקין
6	52	חשש לתפקוד לא תקין
100	100	המלצה לפעולה – סך הכול
87	37	אין צורך בפעולה
7	49	יש צורך במידע / הדרכה
6	14	יש צורך בבירור נוסף

תרשים 7: חוות הדעת של העובדת הסוציאלית על תפקוד האפוטרופוסים המקצועיים, לפי גיל ומקום מגורים של מי שיש לו אפוטרופוס (באחוזים)



*מובהק ברמה של p<0.003

לוח 19: תוצאות רגרסיה לוגיסטית של תוצאת השיפוט של עו"ס הפיילוט, לפי מגורים, גיל וסוג המוגבלות

מובהקות	רווח בר סמך (95%)		יחס צולב (Odds Ratio)		
	תחתון	עליון			
.595	.371	5.631	1.446		גיל (צעירים / זקנים)
.007	1.888	57.356	*10.407		מקום מגורי האדם (קהילה / מסגרת)
.068	.894	22.989	4.534		מוגבלות דמנציה
.095	.122	1.184	.381		מוגבלות שכלית

Nagelkerke R Square = 0.379

לוח 20 מראה כי אצל אפוטרופוסים בני משפחה שנמצא לגביהם חשש לתפקוד לא תקין, במרבית המקרים ניתנה המלצה לבירור נוסף (76%). ביתר המקרים ניתנה המלצה להדרכה או למתן מידע. במיעוט מן המקרים של אפוטרופוס בן משפחה שבהם התפקוד נמצא תקין, ניתנה בכל זאת המלצה להדרכה או לבירור נוסף, אם בשל התרשמות שהדרכה עשויה להיטיב עם האפוטרופוס ועם האדם ולשפר מאוד את התפקוד ואם מתוך מחשבה שיש לבחון, למשל, את רצונו של האפוטרופוס להמשיך בתפקיד. רוב ההמלצות במקרים של אפוטרופוס מקצועי (75%) היו להדרכה, משום שהשיפוט שהמקרה לא תקין ניתן עקב אי עמידה בדרישות האפוטרופוס הכללי. במצב זה הדרכה ומידע יכולים לסייע לאפוטרופוס המקצועי לעמוד בדרישות ולשפר את תפקודו. כלל המקרים בהם ניתנו המלצות לפעולה הועברו להמשך טיפול של יחידת הפיקוח לעניינים אישיים באפוטרופוס הכללי.

לוח 20: הצלבה בין תקינות להמלצה לפעולה (באחוזים)

אפוטרופוס בן משפחה (n=428)		אפוטרופוס מקצועי (n=100)		תפקוד / המלצה לפעולה	סך הכול
מתוך תפקוד תקין	מתוך חשש לתפקוד לא תקין	מתוך תפקוד תקין	מתוך חשש לתפקוד לא תקין		
100	100	100	100		
92	77	0	0	אין צורך בפעולה	
6	21	24	75	יש צורך במידע / הדרכה	
2	2	76	25	יש צורך בבירור נוסף	

3.3.2 תפקוד האפוטרופוס על פי האינדיקטורים

כאמור, עו"ס הפיילוט קראה את כל מקורות המידע הקיימים בנוגע לאדם המדובר, ולפיהם קבעה האם תפקוד האפוטרופוס הוא תקין או שיש חשש לתפקוד לא תקין. מטרת חלק זה היא לדווח באופן כולל על כל הגורמים אשר סייעו בגיבוש חוות דעת על תפקוד האפוטרופוס. הנתונים מוצגים לפי הסדר של רשימת האינדיקטורים לתפקוד תקין של האפוטרופוס. הרשימה גובשה בשלב חקר המקרים ובניית השאלונים (ראו נספח 1). בחלק זה הנתונים מוצגים תוך שילוב של מקורות המידע השונים בפיילוט (ריאיון עם האפוטרופוס, שאלון למילוי עצמי, ריאיון עם האדם, תצפית של המראיין ושאלון לעו"ס)

אינדיקטור 1: אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם

אחריות לצרכים האישיים של האדם כוללת אחריות על סביבת מגוריו, על תקינות התשתיות ובטיחותן, על מימוש צרכים בסיסיים, כגון אוכל וביגוד מתאים, וכן על מעורבות ותיאום הטיפול רפואי באדם.

סביבת המגורים

אחת ממשימותיו של האפוטרופוס היא שהאדם יחיה בסביבת מגורים ראויה מבחינת תשתיות המגורים ומבחינת הניקיון, וכן שהסביבה תהיה מתאימה ומותאמת לרצונותיו ולצרכיו.

אפוטרופוס בן משפחה

לוח 21 מציג נתונים מתוך התצפיות על מקום המגורים של האדם שיש לו אפוטרופוס בן משפחה. מן הלוח עולה כי במעט מן המקרים נמצאו ליקויים בתשתיות המגורים או בניקיון סביבת המגורים (9%-1%). כאשר נמצאו ליקויים, המראיין ציין את הליקוי ושאל את האפוטרופוס האם הוא ניסה לטפל בכך ואם לא אז מדוע. במקרים המעטים שבהם נמצאו ליקויים שבהם האפוטרופוסים אינם מטפלים, הם ציינו שלא ידעו על הליקוי או שלדעתם אין צורך לטפל בו או שכך האדם רוצה.

מתוך רשימת המאפיינים שהמראיינים ביצעו תצפית על בסיסם, יצרנו מדד שסוכם את מספר הליקויים שנמצאו (לוח 22). הלוח מראה כי במרבית המקרים לא נמצאו ליקויים כלל, ועם זאת ב-27% מן המקרים נצפה ליקוי אחד לפחות בסביבת מגוריו של האדם.

עוד נמצא בתצפיות שב-60% מן הדירות של אנשים שגרים בקהילה אין מעלית ויש צורך לעלות מדרגות כדי להגיע לדירה. ב-28% מן המקרים במסגרות אין מעלית. כמו כן נמצא שב-97% מן המקרים לא חסרים אמצעי עזר בשירותים ובמקלחת.

אפוטרופוס מקצועי

לוח 21 מציג נתונים מתוך התצפיות על מקום המגורים של האדם שיש לו אפוטרופוס מקצועי. מן הלוח עולה כי במקרים מעטים נמצאו ליקויים בתשתיות המגורים או בניקיון סביבת המגורים (9%-0%), למעט בקריטריון של רטיבות או דליפת מים (15%) או בעיה של ניקיון וריח לא טוב במטבח (28%) (עבור אנשים הגרים בקהילה). כאשר נמצאו ליקויים, המראיין ציין את הליקוי ושאל את האפוטרופוס האם הוא ניסה לטפל בכך ואם לא אז מדוע. במקרים המעטים שבהם נמצאו ליקויים שבהם האפוטרופוס אינם מטפלים, הם ציינו שלא ידעו על הליקוי או שלדעתם אין צורך או שכך האדם רוצה.

במדד שמסכם את מספר הליקויים שנמצאו (לוח 22), ניתן לראות שבמרבית המקרים לא נמצאו ליקויים כלל, ועם זאת ב-29% מן המקרים נצפה ליקוי אחד לפחות בסביבת מגוריו של האדם.

בתצפיות במקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס מקצועי נמצא, שב-62% מן הדירות של אנשים שגרים בקהילה אין מעלית ויש צורך לעלות מדרגות כדי להגיע לדירה. ב-21% מן המקרים במסגרות אין מעלית. כמו כן נמצא שב-99% מן המקרים לא חסרים אמצעי עזר בשירותים ובמקלחת.

לוח 21: תשתיות וניקיון של מקום המגורים, לפי סוג האפוטרופוס (מתוך תצפית המראיינים, באחוזים)

אפוטרופוס בן משפחה (n=360)		אפוטרופוס מקצועי (n=93)		
אין בעיה	יש בעיה	אין בעיה	יש בעיה	
תשתיות מגורים				
97	3	92	8	אמצעי תקין לאווור וקירור החדר בקיץ
98	2	99	1	אמצעי תקין לחימום החדר
98	2	100	0	מקום בחדר לשמירת חפצים אישיים של האדם (כגון ארון, שידה)
99	1	99	1	מיטה ומזרון במצב תקין
96	4	98	2	מצעים במצב סביר (לא קרועים, לא מלוכלכים)
97	3	99	1	אביזרי עזר שהאדם צריך בשירותים או מקלחת (דיווח אפוטרופוסים)
91	9	85	15	רטיבות או דליפות מים במקלחת או בשירותים או ריח של עובש
95	5	92	8	רטיבות או דליפות מים באחד מחדרי המגורים או ריח של עובש
99	1	97	3	חלונות שבורים
95	5	100	0	שקעי חשמל חשופים
97	3	95	5	מפגע אחר כגון מרצפות שבורות, דלתות שבורות או חסרות וכד'

אפוטרופוס בן משפחה (n=360)		אפוטרופוס מקצועי (n=93)	
אין בעיה	יש בעיה	אין בעיה	יש בעיה
ניקיון סביבת המגורים			
95	5	97	13
ניקיון השירותים			
97	3	72	28
ניקיון המטבח			
96	4	72	28
ריח לא נעים במטבח			
96	4	94	6
לכלוך או אשפה על הרצפה			
93	7	91	9
ריח לא נעים בבית			

לוח 22: מספר הליקויים שנמצאו במקום המגורים של האדם, לפי סוג האפוטרופוס (מתוך תצפית המראיינים, באחוזים)

אפוטרופוס בן משפחה (n=360)		אפוטרופוס מקצועי (n=93)
תפקוד - סך הכול	100	100
לא נצפו ליקויים	73	71
נצפה ליקוי אחד	17	13
נצפו שני ליקויים או יותר	10	16

התאמת סביבת המגורים לצורכי האדם

אפוטרופוס בן משפחה

מרבית האפוטרופוסים בני המשפחה (88%) ציינו כי מקום המגורים מתאים לצרכיו של האדם¹³ (לוח 23). 12% מן האפוטרופוסים ציינו כי מקום המגורים אינו מתאים לאדם. מתוך אלה הגרים בקהילה, עלה שהסיבה המרכזית לאי-התאמה של מקום המגורים (63%) היא בעיית נגישות של הבית הקיים והתאמתו למצבו הנוכחי של האדם (העדר מעלית, אמבטיה לא נגישה, מעברים צרים וכד'). 23% נוספים מן האפוטרופוסים ציינו שעדיף לאדם לעבור למסגרת מגורים שתתאים יותר לצרכיו (רפואיים או חברתיים). מתוך אלה שגרים במסגרות, הסיבה המרכזית לכך שהמסגרת לא מתאימה היא תחושה שהטיפול שהאדם מקבל בה אינו טוב דיו, אינו מותאם לצרכיו, או שהצוות והפעילויות במקום לא מספיק טובים (67%). כאשר האדם גר במסגרת, לעומת קהילה, יותר אפוטרופוסים דיווחו כי מקום המגורים מתאים לצרכיו (94% לעומת 83%; $\chi^2=15.66$, $p<0.001$).

¹³ במקרים של יותר מאפוטרופוס אחד שבהם היו הבדלים בין התשובות (n=15), התשובה קודדה לפי האפוטרופוס שהחמיר יותר.

78% מן האפוטרופוסים בני המשפחה אמרו שמקום המגורים של האדם יתאים לו בעתיד. כאשר האדם מתגורר במסגרת, יותר אפוטרופוסים ציינו שהם חושבים שמקום המגורים יתאים לו בעתיד (90% לעומת 67% בקהילה; $\chi^2=28.31$, $p<0.0001$). מתוך אלה שצינו שמקום המגורים אינו מתאים, 65% מן האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שהם פועלים כיום כדי להבטיח מקום מגורים מתאים בעתיד.

36% מן האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שהייתה התחשבות ברצון האדם לגבי מקום המגורים (מתוך אלה שגרים פחות מחמש שנים באותו מקום). נמצא שעבור אדם הגר בקהילה יש יותר התחשבות ברצונו בבחירת מקום המגורים לעומת כשהאדם גר במסגרת (55% לעומת 32% בהתאמה; $\chi^2=6.22$, $p<0.013$). יצוין שב-21% מן המקרים האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שהאדם היה מעדיף לגור במקום אחר.

לוח 23: התאמת מקום המגורים הנוכחי לצורכי האדם, לפי מקום המגורים – אפוטרופוסים בני משפחה (באחוזים)

מסגרת (n=261)	קהילה (n=289)	סך הכול (N=550)	
100	100	100	מקום המגורים הנוכחי מתאים לצורכי האדם – סך הכול
94	83	88	כן
5.5	12	9	לא כל כך
0.5	5	3	לא/ לא יודע
מסגרת (n=164)	קהילה (n=196)	סך הכול (N=360)	מקום המגורים הנוכחי יתאים לצורכי האדם בעתיד*
100	100	100	סך הכול
90	67	78	כן
6	23	15	לא
4	10	7	לא יודע

*נשאל רק בשאלון הביקור

אפוטרופוס מקצועי

מרבית האפוטרופוסים המקצועיים (84%) ציינו שמקום המגורים הנוכחי של האדם מתאים לצרכיו (לוח 24). 16% מן האפוטרופוסים שצינו שמקום המגורים לא מתאים לאדם ציינו שהסיבה העיקרית לכך היא שהאדם זקוק להשגחה רבה יותר ולטיפול צמוד (עבור אנשים שגרים בקהילה) או שהאדם יכול לממש יותר את הצרכים והרצונות שלו במסגרת אחרת (עבור אנשים שגרים במסגרת). כאשר האדם גר במסגרת לעומת קהילה, יותר אפוטרופוסים דיווחו כי מקום המגורים מתאים לצרכיו (91% לעומת 57%, $\chi^2=30.64$, $p<0.0001$).

76% מן האפוטרופוסים המקצועיים אמרו שמקום המגורים של האדם יתאים לו בעתיד. יותר אפוטרופוסים של מי שמתגוררים במסגרת ציינו שהם חושבים שמקום המגורים יתאים לאדם בעתיד (81% לעומת 53% בקהילה, $\chi^2=13.82$, $p<0.001$). מתוך אלה

שציינו שמקום המגורים אינו מתאים, 38% מן האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהם פועלים כיום כדי להבטיח מקום מגורים מתאים בעתיד. 24% מן האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהייתה התחשבות ברצון האדם בבחירת מקום המגורים, ו-33% ציינו שאינם יודעים. יש שהרחיבו וציינו שהאדם כבר גר במקום המגורים כשהם נכנסו לתפקיד או קיבלו את המינוי. יצוין שב-24% מן המקרים האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהאדם היה מעדיף לגור במקום אחר.

לוח 24: התאמת מקום המגורים הנוכחי לצורכי האדם, לפי מקום המגורים – אפוטרופוסים מקצועיים (באחוזים)

מסגרת (n=114)	קהילה (n=28)	סך הכול (N=142)	
100	100	100	מקום המגורים הנוכחי מתאים לצורכי האדם – סך הכול
91	57	84	כן
8	18	10	לא כל כך
1	25	6	לא/ לא יודע
100	100	100	מקום המגורים הנוכחי יתאים לצורכי האדם בעתיד – סך הכול
81	53	76	כן
10	47	17	לא
9	0	7	לא יודע

דאגה למילוי צרכים אישיים

כחלק מן האחריות על מימוש צרכיו האישיים של האדם, האפוטרופוס אחראי על צרכים בסיסיים, כמו מזון מתאים, בגדים מותאמים והיגיינה.

אפוטרופוס בן משפחה

96% מן האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שהאדם מקבל אוכל המתאים לצרכיו ולהעדפותיו. 96% אף ציינו שיש לאדם מספיק בגדים, אך 63% מן האפוטרופוסים ציינו שהאנשים לא משתתפים או לא כל כך משתתפים בבחירת הבגדים שלהם.

לוח 25 מציג את מצבם ההגייני של מי שיש להם אפוטרופוס. בתצפיות המראיינים נמצא כי בפרמטרים שנבדקו (למשל האם בגדי האדם מוזנחים), ב-86% עד 99% נמצא כי אין בעיה.

אפוטרופוס מקצועי

90% מרכזי הטיפול ו-81% מן המבקרים ציינו שהאדם מקבל אוכל המתאים לצרכיו ולהעדפותיו. 3% מרכזי הטיפול ו-14% מן המבקרים ציינו שאינם יודעים. 93% מרכזי הטיפול ו-92% מן המבקרים ציינו שיש לאדם מספיק בגדים אך 54% מן המבקרים ציינו שהאנשים לא משתתפים או לא כל כך משתתפים בבחירת בגדיהם.

המבקרים נשאלו כיצד מתבצע התהליך של קניית / השגת ביגוד והנעלה עבור האדם, שכן זיהינו בשלב חקר המקרים שזו סוגיה חשובה בתפקיד המבקר, בעיקר עבור מי שגרים במסגרות. המבקרים סיפרו שאנשים שיכולים לקנות בגדים בעצמם הם מעבירים להם כספים מן הרכז, לרוב פעם או פעמים בשנה או לפי הצורך. כשהאדם אינו יכול לקנות את בגדיו לבד, הכספים מועברים בדרך כלל למסגרת המגורים, וזו דואגת לרכישת הבגדים.

בתצפיות המראיינים נמצא כי בפרמטרים שנבדקו (למשל האם בגדי האדם מוזנחים), ב-94% עד 99% נמצא כי אין בעיה (לוח 25).

לוח 25: המצב ההגייני של האדם, לפי סוג האפטרופוס (מתוך תצפית המראיינים, באחוזים)

אפטרופוס בן משפחה (n=360)		אפטרופוס מקצועי (n=93)		היגיינה אישית
אין בעיה	יש בעיה	אין בעיה	יש בעיה	
97	3	95	5	בגדי האדם מלוכלכים
99	1	96	4	הבגדים או הנעלים של האדם מוזנחים
99	1	94	6	יש לאדם ריח לא טוב
98	2	95	5	האדם נראה מוזנח מבחינת תספורת, תגלחת וכד'
86	14	94	6	יש משהו בולט או חריג במראה האדם

טיפול רפואי

במסגרת תפקידו, מצופה מן האפטרופוס להיות מעורב במצבו הרפואי של האדם, בטיפול בו ובשיתופו בהחלטות הקשורות למצבו הרפואי.

אפטרופוס בן משפחה

57% מן האפטרופוסים בני המשפחה ציינו כי בשנה שחלפה חל שינוי במצבו התפקודי או הבריאותי של האדם שהם אפטרופוסים שלו. 31% ציינו שבשנה שחלפה חל שינוי משמעותי אחר (למשל מעבר דירה) בחייו של האדם. 75% ציינו שהם יודעים אילו תרופות מקבל האדם ו-85% יודעים אם הוא רגיש לתרופות. 71% מן האפטרופוסים בני המשפחה ציינו שבזמן האחרון הם היו מעורבים בהחלטה רפואית בנוגע לאדם, 54% מתוכם ציינו שהם או מישהו אחר הסבירו לאדם על המשמעות של ההחלטה הרפואית או על הטיפול הרפואי שעליו לעבור. ב-18% מן המקרים דיווחו האפטרופוסים בני המשפחה שהאדם נדרש לקבל טיפול רפואי למרות שלא רצה לקבלו, וב-16% מן המקרים האפטרופוסים דיווחו שלא ניתן טיפול רפואי בגלל שהאדם לא רצה לקבלו.

88% מן האפטרופוסים בני המשפחה אמרו שבשנה שחלפה האדם עשה את כל הבדיקות שרופא המשפחה המליץ לו לבצע, 5% ציינו שהוא לא עשה כן או שאינם יודעים, ו-7% ציינו שרופא המשפחה לא המליץ על בדיקות או שהאדם לא בקשר עם רופא.

אפוטרופוס מקצועי

27% מן האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שבשנה שחלפה חל שינוי במצבו התפקודי או הבריאותי של האדם שהם אפוטרופוסים שלו. 13% ציינו שבשנה שחלפה חל שינוי משמעותי אחר בחייו ש האדם. 30% ציינו שהם יודעים אילו תרופות מקבל האדם ו-37% יודעים אם הוא רגיש לתרופות. 33% מן האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שבזמן האחרון הם היו מעורבים בהחלטה רפואית בנוגע לאדם, 62% מתוכם ציינו שהם או מישהו אחר הסבירו לאדם על המשמעות של ההחלטה הרפואית או על הטיפול הרפואי שעליו לעבור. ב-6% מן המקרים דיווחו האפוטרופוסים המקצועיים שהאדם נדרש לקבל טיפול רפואי למרות שלא רצה לקבלו, וב-8% מן המקרים האפוטרופוסים דיווחו שלא ניתן טיפול רפואי בגלל שהאדם לא רצה לקבלו.

52% מן האפוטרופוסים המקצועיים אמרו שבשנה שחלפה האדם עשה את כל הבדיקות שרופא המשפחה המליץ לו לבצע, 31% ציינו שלא כל הבדיקות בוצעו או שאינם יודעים, ו-17% ציינו שרופא המשפחה לא המליץ על בדיקות או שהאדם לא בקשר עם רופא.

תיאום הטיפול ותכלולו

אפוטרופוס בן משפחה

29% מן האפוטרופוסים בני המשפחה מעריכים שהם מכירים את הזכויות והשירותים שהאדם זכאי להם. 39% מעריכים שהם מכירים אותם פחות או יותר, ו-32% ציינו כי הם לא כל כך מכירים אותם או לא מכירים אותם כלל.

אפוטרופוס מקצועי

אצל 79% מן האפוטרופוסים המקצועיים יש תכנית טיפול לאדם, ו-67% מהם עדכנו את התכנית בשנה שחלפה. האפוטרופוסים המקצועיים התייעצו במקרים רבים עם עובדים סוציאליים המעורבים בטיפול באדם או עם צוותים ממסגרת המגורים בבניית תכנית הטיפול (39% ו-25%, בהתאמה), אך רק במקרים מעטים הם התייעצו עם האדם עצמו (9%).

טיפול מעבר לצורך הבסיסי

אפוטרופוס בן משפחה

82% מן האפוטרופוסים בני המשפחה נוהגים להביא לאדם דברים שהם מעבר לצרכיו הבסיסיים, כמו דברי מאכל ספציפיים שהוא אוהב, שוקולדים, פיצוחים, "אוכל של שבת", מוצרי קוסמטיקה ומוצרים לטיפוח, עיתונים ותשבצים ומכשירי חשמל.

אפוטרופוס מקצועי

32% מן המבקרים מטעם האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהם מביאים לאדם דברים שהם מעבר לצרכיו הבסיסיים והתייחסו בעיקר למאכלים שהאדם אוהב כמו שוקולדים וחטיפים.

אינדיקטור 2: אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה

נוסף לצרכיו האישיים, הרפואיים והבסיסיים של האדם, יש לאפטרופוס אחריות גם על צרכיו החברתיים ובהם הקשר שלו עם משפחתו, עם חברים, וכן אפשרויות לתעסוקה ולפנאי משמעותי.

קשרים עם בני משפחה ואחרים

אפטרופוס בן משפחה

מלבד האפטרופוס, נמצא של-86% מן האנשים שיש להם אפטרופוס בן משפחה יש בני משפחה נוספים המבקרים אותם, מהם 70% באים לבקר פעם בשבועיים לפחות. בשאלה זו נבחנו גם תשובות האפטרופוסים שצינו שהם עצמם מבקרים את האדם בתדירות נמוכה מפעם בשבועיים; נמצא שאצל 75% מתוכם יש בן משפחה נוסף שמבקר, אך מתוכם רק 22% מבקרים בתדירות גבוהה של פעם בשבועיים לפחות ו-54% מבקרים פעם בחודש לפחות.

ל-42% ממי שיש לו אפטרופוס בן משפחה יש אנשים אחרים שעזרים להם נפגשים, כמו חברים, מתנדבים או שכנים.

5% מן האפטרופוסים מדווחים שיש להם חילוקי דעות עם בני משפחה שאינם אפטרופוסים בנוגע לנושאים הקשורים לאדם. 6% מן האפטרופוסים שחולקים מינוי עם אפטרופוס נוסף מדווחים על חילוקי דעות עימו בנושאים שונים.

אשר להשתתפות באירועים משפחתיים בחגים, נמצאו הבדלים בדפוסי ההשתתפות בין אנשים הגרים במסגרת למי שגרים בקהילה; רוב האנשים שגרים בקהילה (91%) נמצאים בחגים עם בני משפחה נוספים ו-9% נמצאים לבד בביתם (או לבד עם מטפל/ת). מתוך אלה הגרים במסגרות, 47% נמצאים בחגים עם המשפחה ו-53% נשארים במסגרת המגורים ($\chi^2=130.10$, $p<0.0001$).

אפטרופוס מקצועי

ל-50% מקרב מי שיש לו אפטרופוס מקצועי יש בני משפחה נוספים שמגיעים לבקר. 31% מהם מגיעים לבקר פעם בשבועיים לפחות. 11% מן האפטרופוסים המקצועיים אינם יודעים באיזו תדירות בני משפחה נוספים באים לבקר.

ל-27% ממי שיש להם אפטרופוס מקצועי יש אנשים אחרים שעזרים להם נפגשים, כמו חברים, מתנדבים או שכנים.

39% מן האפטרופוסים המקצועיים נמצאים בקשר עם בני המשפחה של האדם. עם זאת, לפי האפטרופוסים המקצועיים, ל-15% אין בני משפחה או אנשים קרובים שעזרים להם בקשר. בפירוט הסיבות לכך שיש בני משפחה שאינם בקשר עם האדם (43%) האפטרופוסים הרבו לציין מקרים של בני משפחה שניתקו קשר עם האדם, או שבעבר היה קשר וכעת אין או שבני המשפחה אינם משתפים פעולה. רבים ציינו שלא עלה צורך או "לא התעוררו נסיבות" להיות בקשר עם בני המשפחה, או שמסגרת המגורים היא זו ששומרת איתם על קשר. 3% מן האפטרופוסים ציינו שאין הם יודעים אם יש בני משפחה נוספים שאפשר להיות איתם בקשר.

11% מן האפטרופוסים המקצועיים מדווחים על חילוקי דעות עם בני משפחה אחרים שאינם האפטרופוס (אצל אנשים שיש להם בני משפחה), 4% ציינו שאינם יודעים אם יש חילוקי דעות כאלה. 6 אפטרופוסים ציינו שיש אפטרופוס נוסף מלבד האפטרופוס המקצועי. 2 מהם דיווחו על חילוקי דעות עימו.

אשר להשתתפות באירועים משפחתיים בחגים, נמצאו הבדלים בדפוסי ההשתתפות בין אנשים הגרים במסגרת למי שגרים בקהילה. 47% ממי שגרים בקהילה נמצאים בחגים עם בני משפחה נוספים ו-53% נמצאים לבד בביתם (או לבד עם מטפל/ת). מתוך אלה הגרים במסגרות, 11% נמצאים בחגים עם המשפחה ו-83% נשארים במסגרת המגורים. 6% מן האפוטרופוסים ציינו שאין הם יודעים היכן האדם נמצא בחגים ($\chi^2=57.60$, $p<0.0001$).

יציאה מן הבית

אפוטרופוס בן משפחה

22% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס בן משפחה מסוגלים לצאת ממקום המגורים בעצמם. 44% נוספים מסוגלים לצאת רק עם ליווי או בהגבלות מסוימות (למשל, "יכול לצאת רק למקומות שהוא מכיר"). לוח 26 מציג את תדירות היציאה של האנשים שיכולים לצאת לבד או בליווי. נמצא ש-62% מן האנשים יוצאים ממקום מגוריהם בתדירות גבוהה - כל יום או כמעט כל יום. לצד זאת נראה שמי שגרים בקהילה יוצאים יותר ממי שגרים במסגרות (72% לעומת 40%, בהתאמה; $\chi^2=40.14$, $p<0.0001$).

על יתר האנשים היוצאים בתדירות נמוכה - פחות מפעם בשבוע, שאלנו את האפוטרופוסים מדוע אין הם יוצאים יותר. 61% ציינו כי הגורם לכך הוא סיבות רפואיות, 6% ציינו שזה רצונו של האדם, 7% השיבו שלדעתם אין צורך שיצא יותר, ו-26% פירטו סיבות אחרות.

לוח 26: תדירות היציאה ממקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס בן משפחה ומסוגלים לצאת מן הבית (באחוזים)

סך הכול	סך הכול (N=355)	קהילה (n=246)	מסגרת (n=109)
סך הכול	100	100	100
כל יום או כמעט כל יום	62	72	40
בערך פעם בשבוע	18	14	26
בערך פעם בשבועיים עד פעם בחודש	8	6	12
לעיתים נדירות או לא יוצא כלל	12	8	22

אפוטרופוס מקצועי

26% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס מקצועי מסוגלים לצאת ממקום המגורים בעצמם. 26% נוספים מסוגלים לצאת רק עם ליווי או בהגבלות מסוימות. לוח 27 מציג את תדירות היציאה של האנשים שיכולים לצאת לבד או בליווי. נמצא ש-41% מהאנשים יוצאים בתדירות גבוהה - כל יום או כמעט כל יום, עם זאת נראה שמי שגרים בקהילה יוצאים יותר ממי שגרים במסגרות (65% לעומת 32%, בהתאמה; $\chi^2=15.57$, $p<0.029$). 18% מן האפוטרופוסים ציינו שאין הם יודעים באיזו תדירות האדם יוצא ממקום מגוריו.

על האנשים שיוצאים בתדירות נמוכה - פחות מפעם בשבוע, שאלנו את האפוטרופוסים מדוע אין הם יוצאים יותר (השאלה נשאלה רק בביקור). מתוך 13 אפוטרופוסים שענו על השאלה, 31% אמרו שאין צורך שכן כל הצרכים נענים במסגרת המגורים: "היא לא צריכה. יש לה פה הכול" או "בגדול מקבל כאן הכול, לא מגיע ממנו, פחות נהנה ממה שקורה בחוץ", ו-62% אמרו שדרוש לכך ליווי, והדבר תלוי באפשרות להביא מלווה.

לוח 27: תדירות יציאה ממקום המגורים של מי שיש להם אפוטרופוס מקצועי ומסוגלים לצאת מן הבית (באחוזים)

סך הכול (N=98)	קהילה (n=26)	מסגרת (n=72)
100	100	100
41	65	32
11	11	11
9	8	10
21	8	25
18	8	22

אינדיקטור 3: הקשר בין האפוטרופוס לאדם

קשר אישי

אפוטרופוס בן משפחה

על פי ההנחיות של סל הטיפול, על אפוטרופוס בן משפחה לבקר אדם הגר בקהילה פעם בשבוע לפחות ולבקר אדם החי במסגרת פעם בשבועיים לפחות. מלוח 28 ניתן לראות ש-31% מן האפוטרופוסים בני המשפחה גרים עם האדם ו-61% מבקרים אותו פעם בשבועיים לפחות. מבחינת עמידה בהנחיות סל הטיפול עבור אנשים הגרים בקהילה, נראה כי יותר ממחצית מן האפוטרופוסים גרים עם האדם וסך הכול 89% מן האפוטרופוסים מבקרים לפחות פעם בשבוע (או גרים עם האדם). בדומה לכך, אשר לאנשים המתגוררים במסגרות, 89% מן האפוטרופוסים עומדים בדרישת סל הטיפול לבקר פעם בשבועיים לפחות.

בבחינת ההבדלים בין זקנים לצעירים נמצא ש-72% מן הצעירים שגרים בקהילה גרים עם האפוטרופוס, לעומת 29% מן הזקנים שגרים בקהילה. שיעור האפוטרופוסים אשר מבקרים פחות מפעם בשבוע זהה בין צעירים לזקנים ועומד על 6%-7%. במסגרות, לעומת זאת, נמצא שהאפוטרופוסים מבקרים את הזקנים בתדירות גבוהה יותר; 81% מן האפוטרופוסים לזקנים מבקרים אותם פעם בשבוע לעומת 67% מן האפוטרופוסים לצעירים ($\chi^2=5.86$, $p<0.05$).

לוח 28: תדירות הביקורים של אפוטרופוס בן משפחה, לפי מקום המגורים של האדם (באחוזים)

סך הכול (N=550)	קהילה (n=289)	מסגרת (n=261)
100	100	100
31	55	0
52	34	74
9	5	15
8	6	11

מתוך האפוטרופוסים שאינם גרים עם האדם, 53% ציינו שיש להם קשר עימו באמצעים נוספים כמו טלפון נייד. ל-69% מן האפוטרופוסים לאנשים צעירים יש קשר באמצעים נוספים, ול-39% מן האפוטרופוסים לזקנים יש קשר באמצעים נוספים. נוסף לכך, בחנו האם לאפוטרופוסים שמבקרים בתדירות נמוכה (פעם בשבועיים ופחות) יש קשר עם האדם באמצעים נוספים. מצאנו של-84% מן האפוטרופוסים לצעירים ול-55% מן האפוטרופוסים לזקנים יש קשר כזה.

אפוטרופוס מקצועי

לפי נוהל התאגידים של האפוטרופוס הכללי (שנכנס לתוקף בסוף 2017 – לאחר סיום איסוף הנתונים), המבקר מטעם האפוטרופוס המקצועי צריך לבקר אדם שגר בקהילה פעם בשבוע לפחות ואדם שגר במסגרת – פעם בשבועיים לפחות. הנוהל אף קובע כי על רכז הטיפול לפגוש את האדם פעם בשלושה חודשים (ללא קשר למקום מגורים). מלוח 29 ניתן לראות ש-91% מן המבקרים פוגשים את האדם פעם בשבועיים לפחות. מתוכם, 64% ממי שמבקרים אדם שגר בקהילה עומדים בדרישות הנוהל ומבקרים פעם בשבוע לפחות, ו-93% ממי שמבקרים אדם במסגרת עומדים בדרישת הנוהל לבקר פעם בשבועיים לפחות. מבחינת דרישת הנוהל של ביקור הרכז, 45% מן הרכזים עומדים בדרישות הנוהל הנוכחית של ביקור פעם בשלושה חודשים. עם זאת, 38% מבקרים כיום פחות מפעם בחצי שנה – תדירות נמוכה מן הנהלים הקיימים כיום, טרם כניסת הנוהל החדש לתוקף.

על פי נוהל התאגידים על הביקור להימשך כחצי שעה ולהתקיים במקום המאפשר שיחה אישית עם האדם. 24% מן המבקרים נפגשים עם האדם לחצי שעה או יותר, 32% נפגשים עם האדם בין רבע שעה לחצי שעה ו-44% נפגשים עם האדם לפחות מעשר דקות (חלקם אף ציינו שהפגישה עימו נמשכת פחות מחמש דקות). 86% מן המבקרים נוהגים לפגוש את האדם בחלל ציבורי (לא בחדרו הפרטי), לרוב בלובי, חדר אוכל או חלל פתוח אחר של מסגרת המגורים. ב-94% מן הביקורים שלא מתקיימים בחדרו של האדם יש נוכחות של אנשים אחרים בזמן הביקור (דיירים אחרים או אנשי צוות). עוד שאלנו את המבקרים באיזו תדירות הם מבקרים בחדרו של האדם, שכן ביקור כזה מאפשר להבין את מצבו והאם יש מענים לצרכים בסיסיים. 61% מן המבקרים ציינו שהם מבקרים בחדרו של האדם פעם בחודש לפחות, ועם זאת 18% מהמבקרים ציינו שהם אף פעם לא מבקרים בחדרו של האדם.

לוח 29: תדירות הביקורים של המבקרים ורכזי הטיפול מטעם האפוטרופוס המקצועי אצל האדם, לפי מקום המגורים של האדם (באחוזים)

מסגרת	קהילה	סך הכול	
n=53	n=11	N=64	תדירות הביקורים של המבקרים אצל האדם
100	100	100	סך הכול
23	64	30	פעם בשבוע או יותר
70	18	61	בערך פעם בשבועיים
7	18	9	פחות מפעם בשבועיים
n=17	n=69	N=86	תדירות הביקורים של הרכז אצל האדם
100	100	100	סך הכול
32	41	34	פעם חודש חודשיים
13	0	11	פעם בשלושה חודשים
17	18	17	בין שלושה חודשים לחצי שנה
38	41	38	פחות מפעם בחצי שנה / על פי הצורך

האינטראקציה בין האפוטרופוס לאדם

אפוטרופוס בן משפחה

כדי לבחון את טיב הקשר של האפוטרופוסים עם האדם, המראיינים ביצעו תצפית על האינטראקציה ביניהם (מילולית ולא מילולית). בלוח 30 ניתן לראות כי בסך הכול נמצאה אינטראקציה חיובית בין האדם לאפוטרופוס שהוא בן משפחה; 13% מן האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שהיו להם חילוקי דעות עם האדם בשנה שחלפה, לרוב בנושאים הקשורים לטיפול האישי (היגיינה, טיפולי שיניים, התנהלות יום-יומית של האדם וכד').

אפוטרופוס מקצועי

בסך הכול נמצאה אינטראקציה חיובית בין האדם לנציגי האפוטרופוס המקצועי – הרכזים והמבקרים. עם זאת נמצא שב-25% מן המקרים לא נראה שהאדם מזהה את רכז הטיפול וכן כי ב-17% מן המקרים לא היה נראה שהאדם מגיב באופן חיובי כלפיו. חמישה מן המבקרים (8%) מטעם האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שאינם דוברים את שפת האדם. שלושה מהם ציינו שהם משתמשים במתורגמן.

8% מן הרכזים ו-11% מן המבקרים ציינו כי בשנה שחלפה היו להם חילוקי דעות עם האדם בנושאים שונים ובהם ענייני כספים ותקציב חודשי, סידורים (למשל חתימה על שכר דירה, רכישת כבלים) ונושאים הקשורים לטיפול אישי, כמו מזון.

לוח 30: האינטראקציה בין האפוטרופוס לאדם, לפי סוג האפוטרופוס (באחוזים)

אפוטרופוס בן משפחה (n=360)		אפוטרופוס מקצועי (n=93)	
אין בעיה	יש בעיה	אין בעיה	יש בעיה
-	-	92	8
האפוטרופוס המקצועי מתמצא ומכיר את מקום מגוריו של האדם (אפוטרופוסים מקצועיים בלבד)			
91	9	75	25
האדם מזהה את האפוטרופוס בן המשפחה / הרכז מטעם האפוטרופוס המקצועי			
-	-	88	12
האדם מזהה את המבקר מטעם האפוטרופוס המקצועי, אם יש מבקר (אפוטרופוסים מקצועיים בלבד)			
97	3	92	8
האפוטרופוס בן המשפחה / האפוטרופוס המקצועי מגיב באופן חיובי לאדם			
88	12	83	17
האדם מגיב באופן חיובי לאפוטרופוס בן המשפחה / האפוטרופוס המקצועי			
99	1	100	0
האפוטרופוס בן המשפחה / האפוטרופוס המקצועי מגלה ביטויים של תוקפנות (פיזית או מילולית) כלפי האדם			
99	1	100	0
האפוטרופוס בן המשפחה / האפוטרופוס המקצועי מתייחס בזלזול כלפי האדם			
90	10	89	11
האפוטרופוס בן המשפחה / האפוטרופוס המקצועי מתקשר עם האדם באופן שהאדם מבין אותו			
94	6	95	5
האפוטרופוס בן המשפחה / האפוטרופוס המקצועי מקשיב ומתייחס לדברים שהאדם אומר			

אינדיקטור 4: הקשר בין האפוטרופוס לצוות במסגרות חוץ-ביתיות

הקשר בין האפוטרופוס לצוות המטפל

אפוטרופוס בן משפחה

לוח 31 מציג את אנשי המקצוע שהאפוטרופוס נמצא בקשר איתם במסגרת המגורים. מן הלוח אפשר לראות ש-57% מן האפוטרופוסים בני המשפחה נמצאים בקשר עם העובדת הסוציאלית, עם המדריך או עם המטפל במסגרת. 70% נמצאים בקשר עם איש מקצוע מן המסגרת פעם בשבועיים לפחות, ו-31% ציינו שהיו מקרים שהם לא היו מרוצים מן הטיפול הניתן במסגרת המגורים (למשל טיפול אישי, טיפול רפואי, נושא המזון או הפעילויות) ואף העירו לגורמים במסגרת המגורים על כך.

אפוטרופוס מקצועי

מלוח 31 ניתן לראות שרוב האפוטרופוסים המקצועיים (95%) נמצאים בקשר עם העובדת הסוציאלית במסגרת ופחות בקשר עם גורמים אחרים במסגרת.

37% נמצאים בקשר עם איש מקצוע מן המסגרת פעם בשבועיים לפחות. 9% ציינו שהיו מקרים בהם לא היו מרוצים מהטיפול הניתן במסגרת המגורים, ו-7% ציינו שהיו חילוקי דעות או חוסר הסכמה בין האפוטרופוס המקצועי לאנשי הצוות המקצועי במסגרת המגורים.

לוח 31: אנשי המקצוע שהאפוטרופוסים נמצאים בקשר עימם במסגרת המגורים, לפי סוג האפוטרופוס (באחוזים)

איש מקצוע	סך הכול (N=264)	אפוטרופוס בן משפחה (n=164)*	אפוטרופוס מקצועי (n=100)**
עובדת סוציאלית	71	57	95
אחות או רופא	34	39	26
מדריך או מטפלת	41	57	13
איש צוות אחר	30	37	17

* הנתון מבוסס על אנשים שנמצאים במסגרת מתוך שאלוני הביקור בלבד.

** הנתון מבוסס על אנשים שנמצאים במסגרת מתוך שאלונים למילוי עצמי בלבד.

זמינות האפוטרופוס לקשר

אפוטרופוס בן משפחה

99% מן האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שאם מתקשרים אליהם ממסגרת המגורים הם נותנים מענה מיד או באותו היום.

אפוטרופוס מקצועי

36% מן האפוטרופוסים המקצועיים אמרו שהם בדרך כלל אלה שיוצרים קשר עם המסגרת, 35% אמרו שהמסגרת בדרך כלל יוצרת את הקשר ו-46% אמרו שגם וגם. 83% מן האפוטרופוסים ציינו שאם מתקשרים אליהם ממסגרת המגורים הם נותנים מענה מיד או באותו היום. לפי העובדים הסוציאליים, במסגרות מגורים שענו על השאלון למילוי עצמי, על פי רוב (74%) הם אלה שיוצרים קשר עם האפוטרופוס או שאיש צוות אחר יוזם את הקשר (21%). ב-56% מן המסגרות ציינו שהאפוטרופוס גם יוזם קשר עימם, ו-8% ציינו שהאדם יוזם את הקשר של עו"ס המסגרת עם האפוטרופוס.

אינדיקטור 5: שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם

קבלת החלטות בנושאים כספיים

אפוטרופוס בן משפחה

מתוך האנשים שעובדים ושיש להם אפוטרופוס בן משפחה, ל-42% יש אפשרות להחליט איך הם משתמשים בכסף שהם מרוויחים (לפי דיווחי האפוטרופוסים), ול-28% יש כסף מזומן או כרטיס אשראי כדי לקנות דברים שהם רוצים בלי אישור האפוטרופוס. 29% מן האפוטרופוסים ציינו שהם מעדכנים את האדם על מצבו הכספי, ו-13% דיווחו שקרה בעבר שהאדם ביקש מהם כסף עבור הוצאה מסוימת והם לא אישרו לו.

אפוטרופוס מקצועי

מתוך האנשים שעובדים ושיש להם אפוטרופוס מקצועי, ל-67% יש אפשרות להחליט איך הם משתמשים בכסף שהם מרוויחים (לפי דיווחי האפוטרופוסים), ול-36% יש כסף מזומן או כרטיס אשראי כדי לקנות דברים שהם רוצים בלי אישור האפוטרופוס. 35% מן האפוטרופוסים ציינו שהם מעדכנים את האדם על מצבו הכספי, ו-15% דיווחו שקרה בעבר שהאדם ביקש מהם כסף עבור הוצאה מסוימת והם לא אישרו לו.

קבלת החלטות בנוגע למקום המגורים, לתרופות ולטיפולים רפואיים

אפוטרופוס בן משפחה

כפי שפורט לעיל, מרבית האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו שלדעתם מקום המגורים מתאים לצרכיו של האדם כיום (88%) ויתאים גם בעתיד (78%). 36% מן האפוטרופוסים ציינו שהייתה התחשבות ברצון האדם בבחירת מקום המגורים (מתוך אלה שגרים פחות מחמש שנים באותו מקום), וכן נראה שיש יותר שיתוף והתחשבות ברצון האדם כאשר הוא גר בקהילה. ב-21% מן המקרים, האפוטרופוסים ציינו שהאדם היה מעדיף לגור במקום אחר.

71% מן האפוטרופוסים בני המשפחה ציינו כי בזמן האחרון היו מעורבים בהחלטה רפואית בנוגע לאדם, מתוכם 54% ציינו שהם או מישהו אחר הסבירו לאדם על המשמעות של ההחלטה הרפואית או הטיפול הרפואי שהוא צריך לעבור. ב-18% מן המקרים דיווחו האפוטרופוסים שהאדם היה צריך לקבל טיפול רפואי למרות שהוא לא רצה לקבל אותו, וב-16% מהמקרים האפוטרופוסים דיווחו שלא התבצע טיפול רפואי בגלל שהאדם לא רצה לקבלו.

נוסף לכך, 91% מן האפוטרופוסים ציינו שהם מאמינים שיוכלו להמשיך לשמש בתפקידם בחמש השנים הקרובות. 8% ציינו שאינם בטוחים בכך ו-1% (5 אפוטרופוסים) אמרו שלא יוכלו להמשיך לשמש אפוטרופוסים.

אפוטרופוס מקצועי

מרבית האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שלדעתם מקום המגורים מתאים לצרכיו של האדם כיום וכן בעתיד (84%), (76%), אם כי קצת פחות. עוד נמצא שיותר אפוטרופוסים מקצועיים ציינו שמקום המגורים מתאים כאשר האדם מתגורר במסגרת. 24% מן

האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהייתה התחשבות ברצון האדם לגבי מקום המגורים (מתוך אלה שגרים פחות מחמש שנים באותו מקום), אך 33% ציינו שאינם יודעים. ב-24% מן המקרים האפוטרופוסים המקצועיים ציינו שהאדם היה מעדיף לגור במקום אחר.

33% מן האפוטרופוסים המקצועיים ציינו כי בזמן האחרון היו מעורבים בהחלטה רפואית הנוגעת לאדם, מתוכם 62% ציינו שהם או מישו אחר הסבירו לאדם על המשמעות של ההחלטה הרפואית או על הטיפול הרפואי שהוא צריך לעבור. ב-6% מן המקרים, האפוטרופוסים המקצועיים דיווחו שהאדם היה צריך לקבל טיפול רפואי למרות שהוא לא רצה לקבלו, וב-8% מן המקרים האפוטרופוסים דיווחו שהם ויתרו על טיפול רפואי בגלל שהאדם לא רצה לקבלו.

לוח 32 מציג את המידה שבה האפוטרופוסים מעריכים שהטיפול והדאגה שלהם לאדם משקפים את רצונותיו והעדפותיו של האדם. הלוח מראה כי רוב האפוטרופוסים בני המשפחה (89%) מאמינים שהטיפול והדאגה שלהם לאדם משקפים את רצונותיו והעדפותיו. 7% ציינו שאינם יודעים אם אכן כך.

מן הלוח עולה עוד כי רוב הרכזים והמבקרים מטעם האפוטרופוסים המקצועיים (77%-72% בהתאמה) מאמינים שהטיפול והדאגה שלהם לאדם משקפים את רצונותיו והעדפותיו. עם זאת, 12% מן הרכזים ו-14% מן המבקרים ציינו שאינם יודעים אם אכן כך.

לוח 32: המידה שבה האפוטרופוסים מעריכים שהטיפול והדאגה שלהם לאדם משקפים את רצונותיו והעדפותיו של האדם, לפי סוג האפוטרופוס (באחוזים)

סך הכול	אפוטרופוס בן משפחה (n=663)	אפוטרופוס מקצועי – רכזים (n=89)	אפוטרופוס מקצועי – מבקרים (n=65)
במידה רבה או במידה רבה מאוד	100	100	100
במידה בינונית	89	77	72
במידה מועטה או בכלל לא	3	6	11
לא יודע	1	5	3
	7	12	14

3.3.3 פרופיל של קבוצות אפוטרופוסים שעלולים להתקשות במילוי תפקידם

כדי לסייע בהקצאת משאבי הפיקוח המוגבלים, עלה צורך ליצור סדרי עדיפויות ו"לסמן" קבוצות סיכון שלהן מומלץ ליחידות הפיקוח להעניק יותר תשומת לב.

אפוטרופוס בן משפחה

מיעוט המקרים שבהם נמצא חשש לתפקוד לא תקין בקרב אפוטרופוסים בני משפחה (6%) לא אפשר לאתר בבדיקה סטטיסטית מאפיינים של המקרים הלא תקינים. כדי להצביע על אוכלוסיות שכדאי לתת להן עדיפות בפיקוח, נערך דיון בשיתוף עו"ס

הפיילוט, העובדות הסוציאליות שעשו את ביקורי התיקוף ומנהלת יחידת הפיקוח על עניינים אישיים. מן הדיון עלו שלוש קבוצות של אפוטרופוסים בסיכון לקשיים בתפקוד:

- **קושי הנובע מקשיי תפקוד של האפוטרופוס.** כאשר האפוטרופוס מתקשה במילוי תפקידו בשל גיל מבוגר מאוד או מצב בריאותו קשה. במקרים אלו, פעמים רבות האפוטרופוסים עצמם התריעו כי הם לא מעוניינים להמשיך בתפקידם או לא בטוחים שיוכלו לעשות זאת בעתיד. נוסף לכך, מן הפיילוט עלה כי יש מקרים מעטים שבהם התמנה אפוטרופוס שעל פניו נראה שיש לו מוגבלות שכלית התפתחותית בעצמו.
- **קושי הנובע ממאפייני האדם.** כאשר האדם הוא עם מוגבלות קוגניטיבית או נפשית, אבל ללא מוגבלות פיזית (כלומר עצמאי בתפקוד האישי). פעמים רבות האפוטרופוסים דיווחו על קושי בהתמודדות עימו וביכולת שלהם לסייע לו.
- **קושי הנובע ממאפייני הקשר בין האפוטרופוס לסביבה.** כאשר מתגלעים סכסוכים, קשיים או מחלוקות עם אנשי מקצוע, עם אפוטרופוסים אחרים או עם בני משפחה אחרים, הם עלולים להביא לחוסר שקט וקושי בתפקוד. מקרי התלונות שמגיעים ליחידת הפיקוח על עניינים אישיים משתייכים לקטגוריה זו פעמים רבות.

אפוטרופוסים מקצועיים

כפי שתואר לעיל, נמצא כי מרבית המקרים (65%) שבהם עולה חשש לתפקוד לא תקין של האפוטרופוס המקצועי הם כאשר האדם מתגורר במסגרת. נוסף לכך, יש מאפיינים נוספים שיש להביא בחשבון בקביעת תפקודו של האפוטרופוס המקצועי לצורך זיהוי מקרים שבהם עולה חשש לתפקוד לא תקין.

- **קושי הנובע ממאפייני האפוטרופוס.** בעיקר בתאגידים הגדולים ניכר כי תפיסת התפקיד של התאגיד כאפוטרופוס לעניינים אישיים איננה תואמת את דרישות האפוטרופוס הכללי. באמצעות הוראותיו, האפוטרופוס הכללי דורש מן האפוטרופוס המקצועי להיות מעורב בכלל תחומי החיים ולקיים קשר אישי עם האדם, גם אם לכאורה הוא מטופל כיאות. רבים מן הרכזים הופתעו כאשר נשאלו על הידע שלהם בנוגע למצבו הרפואי של האדם, משום שלדעתם על המטפל הישיר להיות בקיא בטיפול הרפואי ולא האפוטרופוס המקצועי. כמו כן, כאשר האדם נמצא במסגרת, הנחת האפוטרופוס המקצועי היא שהמסגרת מספקת את כל צרכיו היום-יומיים, ולכן לכאורה הוא יכול להיות מעורב פחות.
- **עומס עבודה.** תאגידים מדווחים על עומס מקרים גבוה של הרכזים. יתרה מכך, המבקרים אינם מקבלים הכשרה מספקת וכן נדרשים לבקר מספר גדול של אנשים בפרק זמן קצר. הרכזים חשים שהם משקיעים את רוב זמנם ב"כיבוי שריפות" ושאינם מכירים לעומק את האנשים שהם מופקדים על שלומם.
- **קושי הנובע ממאפייני האדם.** פעמים רבות המינוי של האפוטרופוסים המקצועיים ניתן לאנשים שהוגדרו מראש אוכלוסיות בסיכון. כלומר האפוטרופוס המקצועי מונה כאשר האפוטרופוס בן המשפחה לא יכול היה להמשיך בתפקידו, כאשר הוא לא הצליח להתמודד עם האדם (למשל בעלי מוגבלות נפשית עצמאיים בתפקוד) וכאשר היו סכסוכים בין בני משפחה.
- **חוסר במשאבים כלכליים אצל האדם.** חוסר כזה מקשה מאוד על האפוטרופוס המקצועי למלא את תפקידו. בני משפחה רבים ציינו כי הם משלמים מכספם עבור מילוי הצרכים של האדם, דבר שאפוטרופוס מקצועי אינו יכול לעשות.

- קושי הנובע ממאפייני הקשר בין האפוטרופוס לאדם. נמצא ששיעור המקרים שבהם עולה חשש לתפקוד לא תקין גבוה יותר בקרב זקנים. חלק מן הרכזים והמבקרים ציינו שיש קושי ליצור קשר אישי כאשר המינוי כאפוטרופוס ניתן לאדם עם דמנציה, שאין היכרות אישית איתו מן העבר, ושכיום לא ניתן לתקשר איתו.

3.4 שמיעת קולם של האנשים שיש להם אפוטרופוס

47% מן האנשים שיש להם אפוטרופוס רואיינו. מטרת חלק זה היא להביא את המידע שעלה בראיונות עימם בנוגע לתפיסת תפקיד האפוטרופוס ולשביעות הרצון ממנו.

תחומי העזרה של האפוטרופוס

המרואיינים נשאלו באילו דברים האפוטרופוס עוזר להם. התפלגות תשובותיהם מוצגת בלוח 33.

אפוטרופוס בן משפחה

התשובות השכיחות ביותר התייחסו לכך שהאפוטרופוס נותן להם כסף או עוזר להם להסתדר עם כסף (35%) ושהוא מעניק טיפול אישי – עוזר להתקלח, להתלבש וכד' (31%). בשיעורים נמוכים יותר צוינו עזרה בעבודות בית (20%) ועזרה בקניות, בסידורים, ובליוי לרופאים (20%). 23% אמרו שהאפוטרופוס עוזר "בכל הדברים" ותשובות דומות.

אפוטרופוס מקצועי

15% מן המרואיינים ציינו שהאפוטרופוס נותן להם כסף או עוזר להם להסתדר עם כסף, 15% ציינו שהוא מביא להם דברים, ו-15% – שהוא עוזר בקניות, בסידורים ובליוי לרופאים. חשוב לציין שמרבית האנשים שמונה להם אפוטרופוס מקצועי שוהים במוסדות ומקבלים מצוות המוסד מענה לצרכים אישיים נוספים.

לוח 33: באילו דברים האפוטרופוס עוזר לאדם, לפי תפיסתו, לפי סוג האפוטרופוס (שאלה פתוחה, באחוזים)*

אפוטרופוס בן משפחה (n=142)	אפוטרופוס מקצועי (n=40)	
35	15	נותן לי כסף או עוזר להסתדר עם הכסף
31	0	טיפול אישי (להתקלח, להתלבש, תספורת)
23	10	הכול, הרבה דברים
20	8	עבודות בית: הכנת מזון, ניקיון וכביסה
20	15	קניות, סידורים, רופאים
7	15	מביא לי דברים (אוכל, סיגריות)
7	8	לא עוזר בכלום
2	0	עזרה רגשית, ייעוץ

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שהמשיבים יכלו לציין יותר מתשובה אחת.

שביעות רצון

המרוויינים נשאלו האם הם מרוצים מן העזרה של האפוטרופוס או של המבקר. התפלגות תשובותיהם מוצגת בלוח 34.

אפוטרופוס בן משפחה

29% מקרב האנשים שמונה להם אפוטרופוס בן משפחה מרוצים מאוד מן העזרה שלו, 64% מרוצים, 4% מרוצים חלקית ו-5% לא כל כך מרוצים.

אפוטרופוס מקצועי

שביעות הרצון בקרב אנשים שמונה להם אפוטרופוס מקצועי דומה לזו של מי שמונה להם אפוטרופוס בן משפחה; 26% מהם מרוצים מאוד מן העזרה שלו, 61% מרוצים, 5% מרוצים חלקית ו-8% לא כל כך מרוצים.

לוח 34: שביעות הרצון מן העזרה של האפוטרופוס, לפי סוג האפוטרופוס (שאלה פתוחה, באחוזים)*

אפוטרופוס בן משפחה (n=159)		אפוטרופוס מקצועי (n=38)
סך הכול	100	100
מרוצה מאוד	29	26
מרוצה	64	61
ככה ככה	4	5
לא כל כך מרוצה	3	8
בכלל לא מרוצה	0	0

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שהמשיבים יכלו לציין יותר מתשובה אחת.

היתרונות והחסרונות שיש לאפוטרופוס

המרוויינים שהשיבו שיש להם אפוטרופוס נשאלו על היתרונות של האפוטרופוס ("במה זה טוב שיש לך אפוטרופוס?"). התפלגות תשובותיהם מוצגת בלוח 35.

אפוטרופוס בן משפחה

עזרה עם כסף. התשובה השכיחה (28%) הייתה שהאפוטרופוס נותן כסף או קונה דברים שצריך.

עזרה כללית. 17% מן המרוויינים ציינו עזרה כללית מצידו של האפוטרופוס, כמו ללכת לבנק או לרופא. רבים מהם השיבו שהאפוטרופוס "עוזר בהכול" או "עוזר בכל הדברים" וכד'.

אחראי עלי ועל הכסף שלי. 15% מן המשיבים ציינו שהאפוטרופוס אחראי עליהם בתחומים שונים, בעיקר אחריות בתחום הכספי. למשל, "היא מחלקת לי את הכסף ככה שאני לא מבזבז הכול בבת אחת". אדם אחר השיב "אני שואל את אימא אם אפשר לקחת

כסף או שאסור". או "אני לא יודע, יש אולי החלטות שונות, נניח בתחום הרפואי או הכלכלי, שאני לא יכול להחליט בעצמי, שיהיה גורם אחר שיכול להחליט החלטה מושכלת בקשר לזה."

ייעוץ ועזרה בהחלטות. חלק מן המרואיינים ציינו שהאפטרופוס עוזר להם להחליט או מדריך ומייעץ (10%). למשל "כי זה ההורים שלי עוזרים לי, זאת אומרת, אם קשה לי להחליט אז זה מאוד עוזר לי להחליט יחד איתם". תשובה נוספת לדוגמא "עוזר לי מבחינה כלכלית, מלמד אותי איך להתנהל, יש לי תמיכה בכל מה שאני צריך, כסף ו... שאני צריך וגם עזרה רגשית במידה וצריך"

קרבה לאפטרופוס. חלק מן המרואיינים ציינו בתשובה לשאלה זאת את הקרבה לאפטרופוס, ושלא היו רוצים שאדם אחר ימלא תפקיד זה. למשל - "אימא האפטרופוסית שלי, אני לא הייתי מוכן שזה יהיה מישו אחר, עם אימא זה כיף. ואני מרוצה שהיא אחראית עלי."

אפטרופוס מקצועי

אחראי עלי ועל הכסף שלי. התשובה השכיחה לשאלה "במה זה טוב שיש לך אפטרופוס", שצינו 23% מן המרואיינים, הייתה שהאפטרופוס אחראי עלי, לרוב בתחום הכלכלי. למשל: "אין לי אף אחד חוץ מאפטרופוס שיכול לנהל את העניינים שלי. הוא מטפל בענייני הירושה של הבת שלי, בכל הכלכלה שלי." או: "כשאני בהתקפות אני לא יכול לתפקד, ואנשים ניסו לקחת לי את הבית, וזה שהוא מגן לי על הדירה ועוזר לי לעשות דברים כשאני באברבנאל".

עזרה כללית. 13% מן המרואיינים ציינו עזרה כללית של האפטרופוס, למשל: "אם יש בעיה הוא יכול לפתור לנו אותה". דוגמא אחרת, "הוא דואג לי, הוא רואה שאני טוב, שאני מרגיש טוב ומביא לי סיגריות".

בניגוד לאנשים עם אפטרופוס בן משפחה, אף לא אחד מקרב מי שיש לו אפטרופוס מקצועי ציין שהאפטרופוס מייעץ או עוזר לקבל החלטות.

לוח 35: יתרונות האפטרופוס ("במה זה טוב שיש לך אפטרופוס?"), לפי סוג האפטרופוס (שאלה פתוחה, באחוזים)*

אפטרופוס בן משפחה (n=167)	אפטרופוס מקצועי (n=47)	
28	9	מביא לי כסף
17	13	עוזר כללית
15	23	אחראי עלי
10	0	מייעץ ועוזר בהחלטות
1	0	קשר חברתי ורגשי

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שהמשיבים יכלו לציין יותר תשובה אחת.

יתרונות של אפטרופוס מקצועי על פני אפטרופוס בן משפחה. היו משיבים אחדים שצינו שהם מעדיפים אפטרופוס מקצועי על פני בן משפחה: "לפי בקשתי זה טוב, היו חילוקי דעות בין הבן והבת וכדי להימנע מחילוקי דעות אני גרמתי שבית המשפט

ימנה לי אפוטרופוס". ואישה אחרת: "זה טוב שיש מי שדואג לכל העניינים הכלכליים שלי במיוחד שיש לי כזו משפחה של גנבים. אפוטרופוס יותר טוב ממשפחה, כי משפחה יכולה לרמות, ואני לא יכולה לנהל חשבון בנק".

המרואיינים שהשיבו שיש להם אפוטרופוס נשאלו גם על החסרונות שלו. התפלגות תשובותיהם מוצגת בלוח 36.

אפוטרופוס בן משפחה

רק מעטים מבין המרואיינים ציינו חסרונות של אפוטרופוס.

הגבלת החופש. קושי שצוין על ידי 6% מן המרואיינים היה שהאפוטרופוס מונע מהאדם לעשות את מה שהוא רוצה או מכריח אותי לעשות דברים שאינו רוצה. לדוגמא, אדם שאמר "כל דבר שאני צריך אני חייב לשאול. כל דבר שאני זקוק אני חייב לבקש. לא יכול לצאת מהבית מבלי לבקש. אני מרגיש קשור". אחד המרואיינים התלונן: "מפריע לי שהוא מנהל לי את החיים. כשאני עם החברה שלי הוא אומר לי 'אתה לא ת**** ולא תעשה ילדים'. מתקשר אלי בשישי בלילה ושואל אותי 'מה אתה עושה?'. אני ישן עם חברה שלי זה מפריע. הוא חושב שאין לי חברות, הוא ראה את התמונה שלה אז הוא מקנא בי. אני לא מוותר עליו אבל יש גבולות שהוא צריך לדעת. הוא גם הכריח אותי לעשות זריקה".

תלות והעדר עצמאות. חלק מן המרואיינים (5%) ציינו כחיסרון שהם פחות עצמאיים ויותר תלויים ממה שהם היו רוצים להיות בגלל שיש להם אפוטרופוס. אחת המרואיינות מתארת: "אם לא היה לי אפוטרופוס הייתי מסתדרת בעצמי לבד". חלקם מספרים שהדבר גורם להם בושה: "זה יכול להיות נחמד לא להיות זקוקה לעזרה, להיות עצמאית. זה גורם לי לא להרגיש טוב עם עצמי לבקש כל הזמן רשות לכרטיס אשראי למשל". או מרואיינת אחרת: "תראי, אני לא מי יודע מה נהנית מזה. זה קצת מעליב, שבהרבה מקרים אני לא יכולה לעשות כלום, למשל בבנק, לא מסתכלים עלי, כל צעד אני צריכה את האפוטרופוס".

אפוטרופוס מקצועי

החסרונות שצינו אנשים שלהם אפוטרופוס מקצועי היו שונים מאלה שצינו אנשים עם אפוטרופוסים בני משפחה. הטענה העיקרית, והיחידה כמעט, אותה ציינו 13% מן האנשים, הייתה חוסר יכולת לשלוט בכסף שלהם. למשל: "שהם לקחו את כל הכסף שיש לי, אני לא יכול לפתוח חשבון בנק". ואישה אחרת אמרה בפשטות: "הכסף אצלו ולא אצלי".

לוח 36: חסרונות האפוטרופוס ("במה זה פחות טוב שיש לך אפוטרופוס?"), לפי סוג האפוטרופוס (שאלה פתוחה, באחוזים)*

אפוטרופוס בן משפחה (n=167)	אפוטרופוס מקצועי (n=47)
1	13
לא יכול להשתמש בכסף שלי	
6	0.5
הגבלת החופש	
5	0
אני תלוי בו ופחות עצמאי	
1	0
פוגע בפרטיות שלי	

* האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מאחר שהמשיבים יכלו לציין יותר תשובה אחת.

3.5 צרכים של האפוטרופוסים

3.5.1 צורכיהם של האפוטרופוסים בני המשפחה

האפוטרופוסים נשאלו על מידת העומס שהם חשים כתוצאה מן הטיפול באדם ועל הקושי בביצוע תפקידם. 26% מתוכם¹⁴ ציינו שהם חשים עומס כבד או כבד מאוד, 74% ציינו שהעומס שהם חשים לא כל כך כבד או בכלל לא כבד.

בשאלה על קושי בביצוע התפקיד, כמחצית מן האפוטרופוסים דיווחו כי הם אינם חשים קושי משמעותי בביצוע תפקידם, אך כמחצית מרגישים קושי בינוני או קשה בביצוע תפקידם (לוח 37). אפוטרופוסים לאנשים צעירים מרגישים פחות קושי מאפוטרופוסים לאנשים זקנים ($\chi^2=6.56, p<0.038$).

לוח 37: מידת הקושי שהאפוטרופוסים מרגישים בביצוע תפקידם*, לפי גיל האדם (באחוזים)

קושי בביצוע התפקיד	סך הכול (N=663)	צעירים (n=362)	זקנים (n=301)
סך הכול	100	100	100
קל או קל מאוד	46	51	41
בינוני	32	28	37
קשה או קשה מאוד	22	21	22

צורכי הדרכה

בלוח 38 מפורטים התחומים שבהם האפוטרופוסים בני המשפחה היו רוצים הדרכה. הנושאים החשובים ביותר לאפוטרופוסים הם נושאים הקשורים במיצועי זכויות, נושאים בירוקרטים וכן הרצון להכיר את רכיבי התפקיד של האפוטרופוס ולקבל מידע בנוגע לחובות ולזכויות שלהם. ניתן לראות ששיתוף האדם בקבלת החלטות נמצא אחרון בסדר העדיפות של האפוטרופוסים בני משפחה.

נושאים נוספים שהעלו האפוטרופוסים בהקשר של הדרכה היו הצורך בקשר עם האפוטרופוס הכללי "ושיהיה מישור שאפשר לפנות אליו להתייעץ", וכן ציינו צורך בתמיכה ובייעוץ נפשי. אפוטרופוסים נוספים העלו צרכים ספציפיים הקשורים לעזרה מול ביטוח לאומי, קופת חולים וכד'. עלה צורך גם להדרכות לדוברי רוסית. אפוטרופוסים רבים ציינו שכל הדרכה תהיה מבורכת "העיקר שתהיה ברוסית" (ייתכן שגם בשפות נוספות יש צורך אך רק ברוסית הנושא עלה באופן משמעותי).

¹⁴ שאלה זו נשאלה בשאלון הביקור בלבד ונוספה לאחר תהליך שבוצע באמצע הפיילוט של שדרוג השאלונים. על כן השאלה מבוססת על תשובותיהם של 266 אפוטרופוסים מתוך 358 שבוצע אצלם ביקור.

לוח 38: התחומים שבהם אפוטרופוסים בני משפחה מעוניינים בהדרכה (באחוזים)

תחומים	(N=663)
מיצוי זכויות ושירותים	66
רכיבי תפקיד האפוטרופוס (חובות, זכויות, אופן ביצוע התפקיד, סל הטיפול)	50
פעולות הדורשות אישור בית משפט	45
מילוי הדוחות לאפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים (פרטה, דוחות כספיים וכד')	38
החלטות שקשורות לסוף החיים	37
עניינים שקשורים לעיזבון או כתיבת צוואה לטובת האדם	32
התמודדות עם התלבטויות וסוגיות הקשורות לתפקיד	30
קשר עם אנשי המקצוע במסגרת / מוסד / דיור חוץ-ביתי אחר	26
שיתוף של האדם בקבלת החלטות ובמידע על ענייניו	21
אחר (כגון עזרה מול רשויות, הדרכה ברוסית)	24

3.5.2 צורכיהם של האפוטרופוסים המקצועיים

צורכי הדרכה

בלוח 39 ניתן לראות את התחומים שבהם הרכזים היו רוצים הדרכה. באופן כללי עולה שיש רצון רב בקרב רכזי הטיפול לקבל הדרכה בנושאים שונים, בין היתר בנושאים הקשורים לעניינים אישיים כמו החלטות הקשורות לסוף החיים (88%) ושיתוף האדם בקבלת החלטות (71%). בין הנושאים הנוספים שעלו, עלה בעיקר הרצון שתהיה כתובת באפוטרופוס הכללי שאפשר יהיה להתייעץ איתה בעיקר בנוגע לדילמות אך גם בהיבטים בירוקרטיים או אתיים, למשל: "טוב שתהיה כתובת שניתן יהיה להתלבט איתה" או "כל מה שקשור להתמודדות עם מצבי לחץ ומשבר. מקרים חריגים, הכלה", "דילמות אתיות בנושא של מתן טיפול רפואי, הכרחי לצורך הצלת חיים".

לוח 39: תחומים שבהם רכזי האפטרופוסים המקצועיים מעוניינים בהדרכה (באחוזים)

תחומים	(N=34)
החלטות שקשורות לסוף החיים	88
מיצוי זכויות ושירותים	88
התמודדות עם התלבטויות וסוגיות הקשורות לתפקיד	88
רכיבי תפקיד האפטרופוס (חובות, זכויות, אופן ביצוע התפקיד, סל הטיפול)	74
שיתוף של האדם בקבלת החלטות ובמידע על ענייניו	71
פעולות הדורשות אישור בית משפט	71
הדרכת המבקרים מטעם האפטרופוס המקצועי ופיקוח על עבודתם	65
עניינים שקשורים לעיזבון או כתיבת צוואה לטובת האדם	65
קשר עם אנשי המקצוע במסגרת / מוסד / דיור חוץ-ביתי אחר	44
קשר עם בני משפחה או אנשים קרובים אחרים	42
מילוי הדוחות לאפטרופוס הכללי במשרד המשפטים (פרטה, דוחות כספיים וכד')	38

מרבית הרכזים (85%) ציינו שהיו מעדיפים לקבל את ההדרכה באופן של הרצאה או הדרכה קבוצתית, 32% ציינו שהיו מעוניינים בהדרכה אישית בטלפון או בפגישה, ו-29% ציינו שהיו מעוניינים לקבל חומרי הדרכה בכתב. 12% ציינו שהיו מעוניינים לקבל שירותי מידע מקוונים, לומדות או מצגות מקוונות.

הרכזים נשאלו על הדרכות שכדאי לתת למבקרים. 53% מהם ציינו שחשוב להדריך את המבקרים לגבי מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה וכן על הדרך לתקשר איתם, לבנות עימם את הקשר ולשתפם בהחלטות, למשל: "יחס מכבד לאדם, שמיעת קולו של האדם", "...היכרות עם האוכלוסייה, מאפיינים (לדוג' קשישים), איך לפתח שיחה, באילו כלים, הגבולות, מה תפקידו ומה לא". כמו כן, 15% מן הרכזים ציינו שחשוב להדריך את המבקרים בנוגע למיצוי זכויות ושירותים עבור האדם וכיצד לעסוק בנושאים בירוקרטים הקשורים לענייניו.

מלוח 40 ניתן לראות שהתחומים המרכזיים שבהם המבקרים מטעם האפטרופוסים המקצועיים היו רוצים הדרכה קשורים להדרכה על מאפייני האנשים שיש להם אפטרופוס; כיצד אפשר לתקשר עימם ולשתף אותם בקבלת החלטות וכן הנושא של מיצוי זכויות. בתשובות המילוליות אמרו 45% מן המבקרים שהם היו שמחים לכל הדרכה. 25% ציינו שהיו רוצים הדרכות שיסייעו בהתמודדות עם דילמות שעולות עם האוכלוסיות של האנשים שהם מבקרים וכן הדרכות על מאפייני האוכלוסיות (כגון דמנציה, אבחונים נפשיים וכד'), ו-18% ציינו שאין להם צורך בהדרכה שכן כבר צברו ניסיון מתוך העבודה: "לא צריך ייעוץ, השנים עשו את הייעוץ", "לא רלוונטי אני המון שנים".

לוח 40: תחומים שבהם המבקרים מטעם האפוטרופוסים המקצועיים מעוניינים בהדרכה (במספרים ובאחוזים)

תחומים	מספרים (N=46)	אחוזים
מאפייני האנשים שיש להם אפוטרופוס (מוגבלויות, זיקנה וכד')	26	58
מידע על זכויות ושירותים עבור אנשים שיש להם אפוטרופוס	24	53
תקשורת ושיתוף האדם בקבלת החלטות	23	51
רכיבי תפקיד המבקר (חובות, זכויות אופן ביצוע התפקיד, התלבטויות, סל הטיפול)	22	49
קשר עם אנשי המקצוע במוסד / דיור חוץ-ביתי	11	24
קשר עם הרכז (אופי, תדירות, דרכי קשר)	8	18

קשיים

האפוטרופוסים המקצועיים נשאלו על ההתלבטויות והקשיים שהם חווים בתפקידם; מה היה יכול לסייע להם בביצוע תפקידם ומה מקשה עליהם או היה יכול להקל על עבודתם מול האפוטרופוס הכללי.

1. אלה הם כמה מן הקשיים והתלבטויות שהעלו רכזי הטיפול לגבי תפקודם: 44% מן הרכזים ציינו את הנושא של התלבטויות אתיות והחלטות המשפיעות על חייו של האדם, בעיקר בנושאים המצויים במתח שבין טובתו לרצונו:

□ "התלבטויות אתיות הרבה פעמים במיוחד כשיש פער בין מה שהאדם רוצה לבין מה שלדעתי צריך להיות מבחינה מקצועית. הארכת חיים באופן מלאכותי - נושא לא פשוט, ועד כמה לכפות טיפול פיזי כשהוא מתנגד. האנשים לפעמים פוגעים בעצמם ולא רוצים לקבל עזרה".

□ "אם למשל אדם אומר שהוא במצב נפשי לא טוב, מה לעשות באותו רגע? אם בן אדם חי בהזנחה והוא רוצה את זה - להכריח אותו?"

2. קשיים בירוקרטים בעבודה מול מוסדות שונים, כגון ביטוח לאומי, בנקים ומסגרות מגורים (27%).

3. תחושת אחריות ועומס בזמן מוגבל (27%).

□ "הקושי העיקרי זה שאין לי את הזמן והפנאי לתת מענה כמו שצריך, אני לא מגיעה להכול, הרבה דברים נשכחים מרוב פניות, אין אפשרות לתת טיפול בצורה כזאת, אני רק מכבה שרפות במקום להתעסק ולדאוג לכל אחד".

□ "כשאת מתחברת אל אנשים ובגלל האחריות הכבדה את לוקחת את זה בצורה רצינית. אני רוצה את הטוב ביותר עבור האנשים שאני אחראית עליהם".

4. סוגיות הקשורות לקשר עם האדם, עם משפחתו ועם צוותים במסגרות המגורים (18%).

- "אני חווה קשיים כשאין שיתוף פעולה מצד האדם או כאשר אין העברת מידע בצורה עקבית ומשותפת מצד הגורמים המטפלים אלי כנציגה בעמותה, כל זאת מקשה עלי לייעל את הטיפול באדם".
- "יש מקרים של קושי בעבודה מול בני משפחה המסוכסכים ביניהם ולעיתים לא רואים לנגד עיניהם את טובת מקבל השירות, יש גורמי טיפול שמסירים אחריות מהמטופל כשממונה לו אפוטרופוס".
- "הרבה סביב הקשר עם המשפחה, חשוב שהאדם ישמור על קשר, אבל הרבה פעמים זה לא טוב, הכוונה לבני משפחה שאינם אפוטרופוסים".

אלה הם הנושאים המרכזיים שהעלו הרכזים, אשר יכולים לסייע להם בתפקידם כאפוטרופוסים:

- קבלת הדרכה, ידע, קשר וסיוע מול האפוטרופוס הכללי (59%), שיתבטא בהדרכות, ימי עיון ולמידת עמיתים, וכן בקשר ישיר מול האפוטרופוס הכללי. למשל, "שמישהו ישמע אותנו, התחושה היא שאין למי לפנות באפוטרופוס הכללי".
- הורדת עומס התיקים שיש לכל רכז והגדלת תקציבים (38%). למשל, "פחות תיקים על כל רכז ואז כל רכז יוכל להעמיק בתיקים שיש לו ולתת טיפול יותר מממצה".

הרכזים ציינו גורמים נוספים שיכולים לסייע להם בעבודתם: הורדת חסמים בירוקרטים, שיפור היכולת להגיש דוחות, למשל בצורה מקוונת, הפחתת העיסוק בנושאים כספיים ובדיקה מה הם כן עושים עבור האדם.

חלק מן הרכזים ציינו לטובה את הקשר שיש להם עם נציגי האפוטרופוס הכללי, אך אחרים ציינו שאין להם קשר כלל או שהקשר אינו טוב.

באופן כללי עלה בבירור מן השאלונים הכללים של רכזי הטיפול שהעומס הטיפולי שיש להם הוא גבוה מאוד. חלקם דיברו על כך שאם היו תקציבים נוספים והגדרות ברורות למספר המרבי של אנשים שאפשר להיות אחראיים עליהם (ואכיפה של כך), הם היו יכולים להעניק טיפול טוב יותר לכל אדם. עוד עלה בבירור שחשוב לרכזים לבנות קשרי עבודה עם האפוטרופוס הכללי; הן לצורכי הדרכה והן כדי שתהיה כתובת לפניות ולשיתוף בהתלבטויות, מה שאף יעניק לאפוטרופוס הכללי את האפשרות להכיר לעומק את עבודתם.

4. דיון בתובנות מסכמות מן הפיילוט והמלצות לעתיד

הפיילוט לפיקוח על אפוטורופוסים לעניינים אישיים נעשה על רקע קולות רבים הקוראים לשינוי בהתייחסות לכשרות משפטית של אנשים, תוך הגברת המשקל הניתן לאוטונומיה של האדם, לרצונותיו ולזכותו לקבל החלטות הנוגעות לחייו. הדברים באו לידי ביטוי גם בתיקון חוק האפוטורופוסות והכשרות המשפטית באפריל 2016. שינויים אלה באו לידי ביטוי גם בפיילוט, שהיה יוזמה ראשונה של האפוטורופוס לבדוק שיטתית (שלא בעקבות תלונה) את תפקוד האפוטורופוסים בכל הנוגע לענייניו האישיים של האדם.

כצעד ראשון בפיילוט נבחנה ההגדרה לתפקוד של "אפוטורופוס טוב" לעניינים אישיים. נמצאו חמישה אינדיקטורים מרכזיים אשר על בסיסם יש לבצע את הפיקוח: אחריות למימוש הצרכים האישיים של האדם, מימוש הצרכים החברתיים, טיב הקשר בין האדם לאפוטורופוס ובין האפוטורופוס לאנשי מקצוע וכן שמירה על כבוד האדם והאוטונומיה שלו. במסגרת הפיילוט פותחו כלים לשימוש מערך הפיקוח אשר התבססו על האינדיקטורים הללו ואפשרו קבלת "תמונת מצב" מנקודות המבט האלה: של האדם, האפוטורופוס, העובדת הסוציאלית והמראיין. הכלים כללו דיווח עצמי, ריאיון ותצפית, והותאמו למצבים שונים - אפוטורופוסים בני משפחה ואפוטורופוסים מקצועיים, וכן אנשים הגרים בקהילה ואנשים שגרים במסגרות חוץ-ביתיות. על שיטת הפיקוח שנבחנה במהלך הפיילוט הושתו תהליכי בקרה פנימיים כדי לשפר ולדייק את מנגנון הפיקוח המוצע. תהליכי הבקרה כללו תיקוף של הכלים והתהליך על ידי ביקורים חוזרים של עובדים סוציאליים, מהימנות בין שופטים וכן טיוב השאלונים על סמך משוב המראיינים, עו"ס הפיילוט, וכן ניתוח סטטיסטי של השאלות.

במדגם מקרי של 528 אנשים שמונה להם אפוטורופוס בן משפחה, נמצא שב-94% מן המקרים תפקוד האפוטורופוס היה תקין, על פי הקריטריונים שהוגדרו על סמך האינדיקטורים. עם זאת, עבור בני המשפחה נמצא שיש צורך רב בהדרכה וסיוע בהתמודדות עם האחריות והקשיים שהתפקיד נושא עימו. בנוגע לאפוטורופוסים המקצועיים נמצא כי ב-52% מן המקרים שנבחנו ישנו חשש שתפקוד האפוטורופוס לא תקין. שיעור המקרים עם חשש לתפקוד לא תקין היה גבוה יותר עבור אנשים המתגוררים במסגרת מגורים (שהם 80% מן המקרים שיש להם אפוטורופוס מקצועי) והגיע ל-60%. נמצא גם שרכזי הטיפול המשמשים אפוטורופוסים מקצועיים נמצאים בעומס תיקים גבוה מאוד (117 בממוצע), וכן כי ישנו פער בין אופן תפיסת התפקיד הנוכחית של האפוטורופוסים המקצועיים לבין דרישות נוהל התאגידים החדש של האפוטורופוס הכללי אשר פורסם סמוך לתחילת הפיילוט.

מגבלות הפיילוט

לפיילוט הנוכחי כמה מגבלות אשר כדאי להתייחס אליהם גם בהקשר לפיתוח מערכת הפיקוח העתידית. נדון בהשלכות אפשריות של סוגיות אלה בהמשך פרק הדיון, בחלק של מסקנות והמלצות.

- **אפוטורופוסים שלא אותרו או שסירבו לשתף פעולה.** ב-15% מן המקרים שנדגמו לביקור בית לא בוצע ביקור מאחר שלא הצלחנו לאתר את האפוטורופוס או מאחר שהוא סירב לביקור. אפשר שבקרב המקרים הללו יש שכיחות גבוהה יותר של תפקוד לא תקין של האפוטורופוס, אך ייתכן גם שלא. כיוון שבמקרים אלה לא התקיים ביקור, לא ניתן היה לקבוע האם קיים הבדל בינם לבין אפוטורופוסים אשר אותרו, שיתפו פעולה ונבדקו בפועל.

- **התאמות שבוצעו במדגם האפוטרופוסים המקצועיים.** במהלך הפיילוט התגלו קשיים משמעותיים בתיאום ביקורים עם רכזי הטיפול בתאגידי האפוטרופוסות המקצועיים, בשל טענתם לעומס עבודה גבוה ולא מתוכנן שהפיילוט מסב להם. בשל כך הוחלט, יחד עם האפוטרופוס הכללי, לבצע התאמות בדגימה כך שיכללו עד ארבעה מקרים לרכז. נוסף לכך, בשל קושי לתאם ביקור בנוכחות רכז הטיפול והמבקר, ב-13% מן המקרים לא ראיין המבקר.
- **נוכחות האפוטרופוס בריאיון עם האדם.** ב-72% מן הראיונות עם האדם נכח האפוטרופוס או אדם אחר, על אף בקשת המראיין לראיין את האדם ביחידות. למרות שבמקרים מסוימים נוכחות אדם אחר נדרשת כדי לסייע בתקשורת, ייתכן שנוכחות זו מנעה מן האדם להתבטא בחופשיות בשל תלות באפוטרופוס או חשש לפגוע בו.
- **המטרה העיקרית של הפיילוט הייתה לבחון את כלי הפיקוח, ולכן המדגמים היו בארבע ערים מרכזיות.** יש לבחון בהמשך האם ישנם הבדלים באזורי פריפריה מבחינת תפקוד האפוטרופוס וצרכים לא מסופקים של האנשים ושל האפוטרופוסים.
- **תוקף הפיקוח אצל האפוטרופוסים המקצועיים.** בקרב אפוטרופוסים בני משפחה נמצאה התאמה גבוהה בין חוות דעת שניתנה על סמך ביקור של מראיין לעומת חוות דעת של עובדת סוציאלית שערכה ביקור חוזר. לעומת זאת, בקרב האפוטרופוסים המקצועיים נמצאה התאמה נמוכה בין שתי חוות הדעת. הסבר אפשרי לכך הוא שהעובדת הסוציאלית שנתנה שיפוט על סמך ביקורי המראיינים הסתמכה על הדרישות בנוהל התאגידיים שניסח האפוטרופוס הכללי במתן חוות הדעת, לדוגמה עמידה בתדירות ובמשך הביקורים הנקובים בנוהל וקיום הביקור במקום פרטי. לעומת זאת, ייתכן שהעובדות הסוציאליות נתנו משקל קטן יותר לחלק מן הדברים המופיעים בנוהל, והתייחסו יותר להתרשמות ממצבו של האדם. נקודה זו של הקריטריונים בפיקוח על האפוטרופוס המקצועי דורשת העמקה נוספת, כפי שיתואר בהמשך הדיון.

מסקנות והמלצות

1. **פיקוח הוליסטי.** מומלץ כי הפיקוח על האפוטרופוס ייעשה בראייה אחת, הן מבחינת העניינים האישיים והן מבחינת העניינים הכספיים, ובהמשך לכך ליצור תיאום הדוק, דרכי עבודה ושיתוף פעולה בין הפיקוח על הרכוש לפיקוח על עניינים אישיים. במהלך הפיילוט נערכו מהלכים ביחידת הפיקוח להגברת שיתוף הפעולה, כגון ביקורי בית של מפקחי הרכוש ושימוש בנתוני הפיקוח על הרכוש בביקורי פיקוח על עניינים אישיים. יש להגביר את ההדדיות ולבחון את שילוב המידע למי שיעשה את ביקור הפיקוח (במיוחד אם מדובר על מראיין). מאחר שבאפוטרופוס הכללי קיים כבר מערך לפיקוח על אפוטרופוסים לרכוש, ראוי כי הוא יישאר שם ויורחב גם לנושא העניינים האישיים.
2. **שיטת הפיקוח.** נראה כי מודל המבוסס על ביקור מראיינים אשר עברו הכשרה במקום המגורים של האדם ומתן חוות דעת על ידי עובדת סוציאלית על פי המידע שמוסר המראיין, מספק מידע רלוונטי שמאפשר את קביעת תפקוד האפוטרופוס. מודל זה של הפיקוח על אפוטרופוסים בני משפחה נמצא תקף ומהימן. אך כפי שנאמר לעיל, התוקף של מודל הפיקוח בנוגע לאפוטרופוסים המקצועיים היה נמוך במתכונת שנבחנה בפיילוט. מודל נוסף לפיקוח אשר נבחן למעשה בפיילוט הוא מודל של ביקור של עובדת סוציאלית אשר אוספת את המידע, מבצעת הערכה ונותנת חוות דעת בעצמה בסוף הביקור. מובן שלכל מודל יש יתרונות וחסרונות; במודל הראשון, שבו מראיינים עורכים את הביקור ולאחר מכן עובדת סוציאלית נותנת חוות דעת, עלות העסקת המראיינים נמוכה מעלות העסקת עובדת סוציאלית, וקל יותר לגייס ולהכשיר עובדים. נוסף לכך יש שני

גורמים הבוחנים את המקרה. עם זאת, על אף שהמראיינים התריעו בזמן אמת על מקרים בעייתיים, לעיתים לוקח זמן רב עד למתן חוות הדעת הסופית על ידי עו"ס הפיקוח, ומתן משוב לאפורופוס. למודל השני, שבו העובדת הסוציאלית עורכת את הביקור, יש יתרון בכך שהשיפוט ניתן במהירות, וכמו כן לעובדת הסוציאלית יש הניסיון הנדרש לבצע התערבויות מסוימות או הדרכה כבר במעמד הביקור. עם זאת, עלות העסקתן גבוהה יותר וזמינותן נמוכה יותר. אם כן, מומלץ:

■ לגבי אפורופוסים בני משפחה, ניתן להשתמש במודל של ביקור של מראיין, בדומה לזה שנבדק בפיילוט. נוסף לכך, במקרים שמסתמנים כ"בעייתיים" או מורכבים יותר, ניתן להפנות עובדים סוציאליים לביקור, כפי שנעשה בכמה מקרים בפיילוט.

■ אפשר לבחון בעתיד שינוי במודל, ובו המראיינים אשר עברו הכשרה ייתנו בעצמם חוות דעת בסוף הביקור ובכך לקצר את תהליך הפיקוח. במקרים שבהם יש למראיין ספק בנוגע לתפקוד האפורופוס, עובדת סוציאלית תבחן מחדש את ממצאי הביקור או תערוך ביקור נוסף. נוכחנו לגלות בפיילוט כי מראיינים שעברו הכשרה וצברו ניסיון יכולים להצביע על חשד לתפקוד לא תקין על סמך המידע שהם אוספים. בפועל, כשהתגלו בביקור בעיות שמצריכות התערבות, המראיינים התריעו על כך מיידית.

אשר לאפורופוסים מקצועיים, חוסר ההתאמה בבדיקת התוקף שנעשתה עשוי להצביע על פער בין הציפיות והדרישות של האפורופוס הכללי לבין תפיסת התפקיד על ידי האפורופוסים המקצועיים בפועל.

■ דרושה התערבות מערכתית בעניין הגדרת תפקיד האפורופוס על ידי האפורופוסים המקצועיים, עמידה בקריטריונים ופיקוח. על האפורופוס הכללי להבנות תהליך עבודה אינטנסיבי עם הנהלות האפורופוסים המקצועיים ורכזי הטיפול, שיאפשר מחד גיסא הטמעה של הדרישות החדשות בנוגע לתפקוד האפורופוסים המקצועיים, ומאידך גיסא אפשרות לגשר על הפערים בין דרישות האפורופוס הכללי לאפורופוסים המקצועיים על ידי דיאלוג, הדרכה וגם פיקוח.

■ הואיל וכל רכו טיפול אחראי על מקרים רבים, לעבודה ישירה מול הרכזים, אשר תכלול רכיב של הדרכה אישית, אפשרות להשפיע על תפקוד הרכז באופן רוחבי על כלל המקרים שהוא משמש אפורופוס שלהם. כך למעשה, התערבות בעקבות פיקוח על מקרה בודד יכולה להשפיע על מקרים רבים.

■ בשל כך ייתכן שלגבי האפורופוסים המקצועיים, הפיקוח צריך להיעשות על ידי אנשי מקצוע מיומנים ולא על ידי מראיינים.

3. **סדרי עדיפויות לביקורי פיקוח.** לאור ההבנה כי משאבי הפיקוח מוגבלים, חשוב ליצור סדרי עדיפויות בביצוע הפיקוח אשר יבטיחו, מצד אחד, שיבוצע פיקוח על כלל האפורופוסים בתדירות כזו או אחרת, ומן הצד האחר יפנו תשומת לב מיוחדת לקבוצות סיכון, שבהן סיכון גדול יותר לתפקוד לא תקין. על אף שנתוני הפיילוט לא אפשרו להצביע על מתאם בין מאפיינים שונים לתפקוד לא תקין בפועל, נראה, על פי חוות דעתם של אנשי מקצוע שרואינו, כי ניתן להתייחס לשלושה גורמים מרכזיים אשר משפיעים על סיכון גבוה יותר: (1) מאפיינים של האפורופוס המקשים על תפקודו - למשל כאשר האפורופוס בעצמו מאוד מבוגר, במצב בריאותי קשה או כאשר ישנו קושי משמעותי בביצוע התפקיד; (2) מאפייני האדם - כאשר רמת התפקוד הפיזי של האדם גבוהה יחסית, ועל כן הוא יכול להתנהל בעצמאות יחסית, אך מתקשה בשיפוט ובקבלת החלטות מושכלת (לעיתים רק באופן זמני), למשל כשהמוגבלות היא נפשית או שכלית התפתחותית. פעמים רבות נמצא במקרים אלה

פערים בין רצונות האדם להחלטותיו בפועל; (3) מאפייני הקשר בין האפטרופוס לגורמים אחרים המעורבים בטיפול באדם - למשל כשיש סכסוך בין האפטרופוס לבני משפחה או אפטרופוסים נוספים, או כאשר עולים קשיים ותלונות מאנשי מקצוע. נוסף לכך יש לציין שהאוכלוסייה של אנשים עם אפטרופוס מקצועי היא מטבעה אוכלוסייה בסיכון, מאחר שאין בני משפחה אשר יכולים להתמנות לתפקיד, לעיתים כי אין משפחה כלל או שהקשר עימם רופף או לא קיים. חשוב לציין שבקרב אוכלוסייה זו נמצא שיעור גבוה יותר של מקרים עם חשש לתפקוד לא תקין כאשר האדם זקן או מתגורר במסגרת מגורים.

המלצות לקביעת סדרי עדיפות:

- בשל היותה של האוכלוסייה של אנשים שלהם אפטרופוס מקצועי אוכלוסייה בסיכון מטבעה, ובשל החשש הגבוה יותר שנמצא בפיילוט לתפקוד לא תקין של חלק מן האפטרופוסים המקצועיים, יש לתת תשומת לב רבה יותר למקרים של אפטרופוסים מקצועיים ולהקדיש להם יותר משאבי פיקוח.
- יש לבחון יחד עם שירותי הרווחה ומערכת המשפט כיצד ניתן לאפיין מקרה שנראה שידרוש פיקוח הדוק יותר, כבר בשלב קבלת התסקיר המוגש לבית המשפט בתהליך מינוי האפטרופוס.
- יש לנקוט פעולות כדי לעודד קבלת "תלונות ציבור" מאנשי מקצוע והציבור הרחב כמקור חשוב נוסף להצביע על מקרים שבהם נדרשת בדיקה של תפקוד האפטרופוס. יש לקיים הדרכות בנושא לאנשי מקצוע וליידע את הציבור על קיומה של האפשרות הזו, וכיצד ניתן לממשה.
- בהמשך לכך יש להגביר את שיתוף פעולה עם מנגנוני פיקוח הקיימים כבר של משרד הבריאות והרווחה על מסגרות מגורים.
- יש לאפיין מאפיינים ושדות ייחודיים במערכת המידע בהתאם לגורמי הסיכון שתוארו, להבניית תעודת מערכת ויצירת התרעות אשר "מקפיצות" מקרים ומנגד מורידות בסדר העדיפות לפיקוח מקרים בסיכון נמוך.
- יש להמשיך את הדיון והלמידה בקביעת סדרי העדיפות באופן מתמשך, לאור תוצאות הפיקוח העתידי. כך למשל, ניתן גם להוריד בסדר עדיפות לפיקוח מקרים שבהם נמצא בביקור שתפקוד האפטרופוס תקין.
- לצד התייחסות לגורמי סיכון וקביעת סדרי עדיפויות, יש לשמור עדיין על רכיב של "דגימה מקרית" בפיקוח גם למקרים עם עדיפות נמוכה, ובעיקר לוודא שאין מקרים שאינם מפוקחים כלל.

4. **כלי הפיקוח.** כלי הפיקוח סיפקו מידע כולל על תחומי חיים שונים של האדם ועל תפקוד האפטרופוס, לפי האינדיקטורים שתוארו. זאת מפרספקטיבות שונות של האדם, האפטרופוס, המראיין ואיש המקצוע. על כן מומלץ:

- **ריאיון עם האדם.** על אף שלעיתים ישנו קושי לראיין אנשים עם מוגבלויות בכלל ואנשים עם אפטרופוס בפרט, נראה כי בעזרת הכלי המונגש שפותח עבור ריאיון האדם ניתן לראיין מספר לא מבוטל של אנשים שמונה עבורם אפטרופוס ולקבל מחלקם מידע בעל ערך/רב חשיבות על מצבם. מומלץ להמשיך להשתמש בכלי זה, גם בשל המידע שניתן לקבל ממושא האפטרופסות, אך גם בשל המגמה ההולכת וגוברת להגביר את קולם של אנשים עם מוגבלויות ולחזק את התמיכה באוטונומיה שלהם.
- **שאלון למילוי עצמי.** יש קושי לאתר תפקוד לא תקין על סמך שאלון למילוי עצמי בלבד. על אף שאנשים דיווחו על מצבי קושי ומצוקה, כמעט ולא ניתן להכריע על תפקוד לא תקין של האפטרופוס על סמך דיווח עצמי בלבד, אשר עלול להיות

מוטה או חסר. מעבר לכך, שיעורי ההיענות בשאלונים למילוי עצמי לאפוטרופוסים בני משפחה נוטה להיות נמוך. אשר לאפוטרופוסים המקצועיים, בעוד שסברנו שמילוי עצמי במשרד יאפשר לרכזי הטיפול גישה נוחה יותר למידע וחסכון בזמן, נמצא כי הנתונים שמולאו במשרד לא תמיד היו זהים לנתונים שנמצאו בעת הביקור בשטח. ההמלצה אם כן היא שיש להעדיף ביקור ככלי פיקוח. עם זאת, שאלונים למילוי עצמי יכולים לשמש לשימור קשר עם אפוטרופוסים עם עדיפות נמוכה לפיקוח או במקרים שבהם לא ניתן לבצע ביקור בשל מגבלות משאבים. מטרה נוספת לשליחת השאלונים היא הדרכה, כלומר בעזרתם האפוטרופוסים למדים על דרישות התפקיד. ולבסוף, השאלונים יכולים לשמש לעדכון פרטים ולמעקב אחר שינויים במצבו של האדם וכן למתן אפשרות לאפוטרופוס לבקש ייעוץ והדרכה.

- **שאלון הביקור והתצפית.** אלה מספקים מידע רב ובלתי אמצעי על מצב האדם ועל תפקוד האפוטרופוס, ועל כן יש להמשיך להשתמש בהם ככלי פיקוח מרכזיים. עוד נמצא שלביקור עצמו יש גם ערך של לימוד והדרכה עבור אפוטרופוסים, שכן הביקור משמש גורם המעיר את תשומת לבו של האפוטרופוסים (בעיקר המקצועיים) למצבו של האדם. לכן אין לוותר עליו.

- **השאלון למילוי עצמי לעו"ס במסגרת מגורים.** שאלון זה מספק מידע אשר עשוי לאושש את הידוע מן השאלונים האחרים או להצביע על חוסר התאמה. עם זאת יש לשקול באילו מצבים מבקשים את נקודת מבטם והאם דרך שאלון או דרך יצירת קשרי עבודה. עוד מומלץ לבחון שילוב של השאלון כחלק מתהליך הגשת תלונת ציבור.

- כלל השאלונים עברו שינוי בהתאם למשוב של המראיינים וניתוח השאלות על ידי צוות המחקר, אך עדיין יש לבצע תהליך התאמה סופי על ידי צוות האפוטרופוס הכללי.

5. **הדרכה לאפוטרופוסים.** הן אפוטרופוסים בני משפחה והן אפוטרופוסים מקצועיים ביקשו הדרכה וייעוץ במגוון נושאים. הדבר תואם את תפיסת יחידת הפיקוח ולפיה הדרכה היא חלק מתפקיד היחידה לצד ביצוע הפיקוח. על כן מומלץ:

- מידע מן השאלונים עשוי לאפשר זיהוי של אלה הזקוקים להדרכה בנושאים ספציפיים. על האפוטרופוס הכללי להתייחס למידע זה ולפנות באופן יזום לאפוטרופוסים לתיאום הדרכה והתייחסות לסוגיות ספציפיות שעלו.

- יש לפעול לעדכון האפוטרופוסים בדבר האפשרות לקבל הדרכה (למשל, בעת שליחת שאלון, פרסום באתר האפוטרופוס הכללי, פנייה יזומה בדוא"ל או פרסום ממומן) וכיצד ניתן לקבלה.

- הביקור כשלעצמו הוא הזדמנות להתערבות ולהדרכה, ובו האפוטרופוס יכול מצד אחד להבין יותר מה מצופה ממנו במסגרת תפקידו ומנגד זו הזדמנות לתת לו מידע (למשל בפיילוט, מראיינים נתנו לאפוטרופוסים שהיו מעוניינים בכך "שימושון" עם מידע על נותני שירות).

- יש לבסס קשרי עבודה עם גורמי הרווחה והבריאות וכן שיתופי פעולה עם עמותות וגורמי סיוע אחרים, שעשויים לסייע בהדרכה ובהפניית מקרים של אפוטרופוסים הזקוקים להדרכה ולסיוע.

- תפיסת תפקיד של אפוטרופוס מקצועי. כפי שנאמר, ישנם פערים בין דרישות משרד המשפטים לבין תפיסת התפקיד של האפוטרופוסים המקצועיים. כדי להתגבר עליהם יש להטמיע את התפיסה הן על ידי הדרכות קבוצתיות ואישיות לרכזי הטיפול ואף למבקרים, כי עניינים אישיים הם חלק מהותי מהתפקיד ולקיים הדרכה בנוגע להגדרת תפקידם על פי

דרישות סל הטיפול החדש. כפי שנאמר, הדרכה על ידי עובדת סוציאלית באופן פרטני לרכזים עשויה להוות נדבך חשוב של הפיקוח העתידי ויכולתו להשפיע באופן רוחבי על מקרים רבים.

6. **מאגרי הנתונים.** יש צורך חיוני בטיוב הנתונים במערכת המידע של האפטרופוס הכללי וכן בהעמקה של שימושי המחשוב בעבודת הפיקוח. מאגרי הנתונים הקיימים היום באפטרופוס הכללי אינם מעודכנים. בפועל, נתונים רבים לגבי המינוי ופרטי ההתקשרות היו חסרים, והושקעו מאמצים ומשאבים רבים בטיוב נתונים שיאפשרו יצירת קשר עם האפטרופוס לצורכי פיקוח. על כן מומלץ:

- כדי לקיים מערכת פיקוח הכוללת ביקורים וקשר עם האפטרופוסים, על מערכת המידע לספק נתוני מינימום עדכניים על סטטוס האדם: מקום מגורים (קהילה/מסגרת וכן כתובת), נפטר/לא נפטר, האם המינוי בתוקף, ופרטי קשר של האפטרופוס כולל מספר טלפון נייד.
- רצוי ליצור מערכת של אימות נתוני האפטרופוס ומחשובם כחלק מתהליך בקשת המינוי בבית המשפט ומסירת התסקיר. על הנתונים של אנשים המקבלים צו מינוי מבית המשפט לעבור באופן ממוחשב ואוטומטי למאגרי המידע של האפטרופוס הכללי.
- כמו כן, רצוי להשתמש במידע מתוך התסקיר כדי לסמן במערכת המידע מקרים שבהם ישנה עדיפות גבוהה לפיקוח (עוד על קביעת סדרי עדיפות בהמשך הדיון).
- יש לבחון דרכים לסנכרון או לעדכון אוטומטי של מערכת המידע של האפטרופוס הכללי עם מערכות המידע של משרד הפנים כדי לעדכן שינויים במצב האדם והאפטרופוס (למשל, שינוי כתובת או פטירה).
- יצירת התרעות – מומלץ לאפיין התרעות לפיקוח, אשר יסייעו ליעל את הפיקוח ומתן עדיפות להגעה למקרים שבסיכון. למשל, התרעה על מקרים שבהם האפטרופוס לא אותר זמן רב או לא מילא דוחות, ואז יש לטייב את נתוני ההתקשרות או לבצע פעולה יזומה כדי להבין מדוע האפטרופוס לא אותר (ייתכן למשל שיש חשש לתפקוד לא תקין או שהאדם או האפטרופוס נפטרו). יש לציין שהאפטרופוס הכללי כבר החליט על שדרוג המערכת הממוחשבת.

כיוונים לפיתוח עתידי בפרקטיקה ובמחקר

כאמור, פיילוט זה הוא הפעם הראשונה שמתבצע פיקוח שיטתי על אפטרופוסים לעניינים אישיים. כפי שצוין, יש לתת דגש מיוחד על הפיקוח על האפטרופוסים המקצועיים, ולצד זאת יש להמשיך ולבחון שיטתית את שיטת הפיקוח עליהם ולבחון האם הצעדים המוצעים בדוח זה אכן ישפרו את שיעורי המקרים שבהם נמצא חשש לתפקוד לא תקין. בהמשך לכך, ראוי לבחון בעתיד את ההשלכות של פיקוח על אפטרופסות לעניינים אישיים על חייהם של אנשים שממונה להם אפטרופוס.

לצד התמורות שחלו בתחום האפטרופסות, בשנתיים שחלפו הוצעו חלופות נוספות לאפטרופסות, והן עוגנו בחקיקה בתיקון 18 לחוק הכשרות והאפטרופסות. מחקר בעתיד עשוי לבחון את שילובם של כלים אלה בכל הנוגע לאפטרופסות.

מקורות

דורון, י., סגל-רייך, מ., לזר, א. (לא פורסם). איך שומרים על השומרים? זווית מבט השוואתית על פיקוח על אפוטרופסות. דוח המוגש לאפוטרופוס הכללי במסגרת פרויקט פיילוט לפיתוח מערך פיקוח על אפוטרופסות על גוף בישראל.

American Bar Association Commission on Law and Aging (2011). "Volunteer Guardianship Monitoring and Assistance: Serving the Court and the Community Program Coordinator's Handbook" http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/2011/vol_gship_coord_1026.authcheckdam.pdf

Klem Ellen M., American Bar Association Commission on Law and Aging (2007). Volunteer Guardianship Monitoring Programs: A Win-Win Situation. http://elderlaw.utahbar.org/data/_uploaded/2-23-12Volunteer%20Guardianship%20Monitoring%20Programs.pdf

Karp, N. (PPI) & E. Wood (ABA Commission on Law and Aging) (2007). "Guarding the Guardians: Promising Practices for Court Monitoring". https://www.aarp.org/money/estate-planning/info-2007/inb152_guardians.html

Office of Public Guardian (Corporate Report). Business Plan 2014/2015. <https://www.gov.uk/government/publications/office-of-the-public-guardian-business-plan-2014-to-2015>

Social Work Inspection Agency and Mental Welfare (2011). Practice guide: Supervising and supporting welfare guardians. https://www.mwscot.org.uk/media/51862/Supporting_Welfare_guardians.pdf

NGA — National Guardianship Association (2000, 4th edition-2013). Standards of Practice. <https://www.guardianship.org/wp-content/uploads/2017/07/NGA-Standards-with-Summit-Revisions-2017.pdf>

נספח א: אינדיקטורים לתפקוד האפוטרופוס – רשימת התחומים ותת-התחומים

1. אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם

א. סביבת מגורים

- i. תשתיות המגורים: קירור / חימום בהתאם לעונה, העדר ליקויים ומפגעים: חלון שבור, שקע חשוף, דליפת מים, רטיבות במבנה ועוד.
- ii. מקום המגורים: ניקיון / היגיינה (כולל ניקיון שירותים, אמבטיה ומטבח), צפיפות, חפצים אישיים, ריהוט בסיסי.
- iii. בטיחות והנגשה: ההנגשה הפיזית במקום המגורים מותאמת לצורכי האדם (כניסה לבניין, חדר המדרגות, חדר אמבטיה, שירותים, מקלחת ועוד), ומאפשרת לו שגרה בטוחה.

ב. צרכים אישיים

- i. אוכל ותזונה: כמות, מותאם למוגבלות, טריות, משקל תקין
- ii. בגדים: ניקיון הבגדים, לא מרופטים, התאמה לעונה, התאמה למידה, התאמה לגיל, כמות
- iii. היגיינה אישית: ניקיון הגוף, ריח, תספורת, גילוח, גזיזת ציפורנים, מריטת שיער.
- iv. התייחסות האפוטרופוס לבקשות: ממלא את כלל צורכי האדם בהתאם לבקשת האדם, המטפל הישיר או הצוות המטפל ובהתאם לנושאים חדשים המתעוררים.
- v. פיקוח האפוטרופוס על הטיפול: מנחה ומפקח על מתן הטיפול הישיר שאחרים נותנים לאדם (אוכל, לבוש, טיפול רפואי, פנאי).
- vi. העסקת מטפל: מעסיק מטפל לבית במידת הצורך והיכולת הכלכלית, נמצא בקשר שוטף עם המטפל, מנחה את המטפל כיצד לפעול, מפקח על פעולותיו של המטפל, שומר על תנאי העסקה נאותים, נמצא בקשר עם חברת הסיעוד.

ג. טיפול רפואי

- i. מעורבות במצבו של האדם: מתייעץ עם גורמים מקצועיים, מכיר את המצב הרפואי, מקבל חוות דעת נוספת בעת הצורך, מעורב אקטיבית בהחלטה.
- ii. הליכים רפואיים: מכיר את הטיפולים והתרופות השגרתיים, מוודא קיומם ומתן של תרופות ופרוצדורות שגרתיות, מלווה או מתאם ליווי של האדם בהליכים רפואיים באופן מיטבי, נוכח בבדיקות ובפרוצדורות רפואיות או מי מטעמו, מברר לגבי התוצאות ופועל בהתאם.

- iii. אבזרי עזר לניידות: קיומם של עזרים תקינים לפי הצורך
- iv. טיפול שיניים: טיפולי שיניים / שיניים תותבות לפי הצורך והיכולת הכלכלית.
- v. ראייה: משקפיים וציוד אחר לשיפור הראייה ו/או התמצאות במידת הצורך, קיום בדיקות תקופתיות או לפי הוראת רופא
- vi. שמיעה: מכשיר שמיעה וציוד אחר לשיפור השמיעה במידת הצורך

ד. כללי: תיאום הטיפול ותכלולו

- i. היכרות: מכיר את סדר היום השגרתי של האדם.
- ii. מימוש זכויות ושירותים: מממש זכויות ומשיג שירותים מתאימים לאדם בהתאם ליכולתו הכלכלית.
- iii. רמת חיים: מאפשר אורח חיים בהתאם ליכולתו הכלכלית כיום (במקרה של בעלי אמצעים)
- iv. מסגרת מוסדית / חוץ-ביתית מתאימה לאדם מבחינה תפקודית (אותה אוכלוסייה טיפולית, מענה רפואי מתאים למצב), מבחינה חברתית ומבחינה קוגניטיבית.
- v. שביעות רצון של האדם: מתנאי המגורים, מן הטיפול כללי, מנותני שירות או מטפלים, מן האפטרופוס.

ה. תכנון לעתיד

- i. משאבים: מתכנן ופועל להבטחת בטחון כלכלי בעתיד בהתאם ליכולתו.
- ii. הסדרי מגורים: מגבש תכניות בתחום המגורים בהתאם לגיל ולמצב.
- iii. מינוי אפטרופוס: מכין תכנית עתידית, במידה שיהיה צורך בתוספת, בהחלפה או במינוי אפטרופוס אחר.

ו. מעבר לבסיסי

- i. "מעבר לבסיסי": מביא מאכלים טעימים, ממתקים, 'פינוקים', מתנות, משחקים, רדיו, טלוויזיה, מחשב.

2. אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה

א. משפחה

- i. קשרים חברתיים עם המשפחה ואחרים משמעותיים: מאפשר לאדם להיפגש עם בני משפחה אחרים (מלבד האפטרופוסים) ועם אחרים משמעותיים, האדם יוצא מן המוסד / דיור חוץ-ביתי לביקורים בבית המשפחה.
- ii. השתתפות באירועים משפחתיים: מאפשר לאדם להשתתף באירועים משפחתיים.

ב. תעסוקה

י. שילוב בתעסוקה: האדם משולב בתעסוקה מותאמת.

ג. פעילות פנאי

י. יציאה ממקום המגורים: האדם יוצא ממקום מגוריו במידה והוא מעוניין בכך ובאופן המותאם למצבו, תוך השגחה מתאימה לצרכיו.

י. מסגרות: האדם משתתף על פי רצונו בפעילות פנאי במסגרות, כגון חוגים ומרכזי יום.

3. קשר בין האפוטרופוס לאדם

א. קשר אישי

י. תדירות המפגשים: בין האפוטרופוס או נציג האפוטרופוס לאדם.

י. תקשורת לא מילולית מצד האדם: האדם מזהה את האפוטרופוס או את נציגו, מביע שמחה לקראתו או לחלופין נרתע ממגע, נרתע מקשר עין (תלוי מוגבלות).

י. תקשורת לא מילולית מצד האפוטרופוס: מתאים את הקשר לרצונו של האדם, מביע חיבה, מזהה את האדם, נרתע ממגע, מבטל או מזלזל באדם, מגביל תנועה, נותן צ'פחות חזקות

י. שפת התקשורת: האפוטרופוס מדבר את שפתו של האדם, או מי מטעמו של האפוטרופוס (מבקר למשל) מדבר את שפתו של האדם או נעזר בצד שלישי לתיווך.

י. תקשורת מילולית נוספת: מקיים תקשורת בהתאם ליכולתו של האדם - שיחות בטלפון, סמס, ווטסאפ או בסקייפ (או דומיו)

י. אופי המפגשים: מתאים את אופי המפגשים לצרכים ולרצונות של האדם, שואל לשלומו של האדם, מתעניין בפעילויות שהאדם עשה, מתעניין ברגשות של האדם, מעודד את האדם, נותן חיזוק חיובי, מאזכר אירועים קודמים מחיי האדם.

4. קשר בין האפוטרופוס לצוות

א. צוות מטפל

י. זמינות האפוטרופוס לקשר: זמין לקשר ביוזמת צוות המוסד / המטפל הישיר

י. זמינות במצב חירום: נענה במצב חירום לפניית צוות המוסד / המטפל ישיר

י. קיום קשר: עם צוות המוסד / דיור חוץ-בית, מטפל ישיר, רופא משפחה, עו"ס קהילה, צוות חינוכי, אנשי מקצוע נוספים ועם אפוטרופוס נוסף במידה ויש אפוטרופוס נוסף או נפרד ולרכוש.

5. שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם

א. קבלת החלטות

- י. כספים: מאפשר לאדם להוציא כספים על פי רצונו, בהתאם ליכולתו של האדם ובמסגרת שיקול הדעת של האפוסטרופוס.
- י. חיי היום-יום: מתאים את הליך בחירת המזון, המקלחת, השינה ופעולות הפנאי ליכולת ורצון של האדם.
- י. מקום מגורים: מתאים את הליך בחירת מקום המגורים ליכולת ורצון של האדם, מעריך ושוקל את כל החלופות ובוחר את זו שהכי פחות מגבילה את האדם תוך כדי שמירת כבודו וצרכיו.
- י. תרופות וטיפולים רפואיים: מתאים את הליך קבלת ההחלטות הרפואיות ליכולת של האדם, מעריך ושוקל את כל החלופות ובוחר את זו שהכי פחות מגבילה את האדם תוך כדי שמירת כבודו וצרכיו.

ב. צנעת הפרט של האדם

- י. מתייחס באופן מכובד לאדם, מעניק טיפול פיזי צנוע מכובד, שומר על הופעה ולבוש, מכובדים של האדם, איננו מבזה או משפיל את האדם.

ג. המשך המינוי

- י. צורך ורצון בהמשך המינוי: לדעת האפוסטרופוס, האדם, הסוקר, איש המקצוע במוסד
- י. יכולת להמשיך לתפקד כאפוסטרופוס: לדעת האפוסטרופוס
- י. הערכת האדם: לגבי הצורך / הרצון בהמשך תפקידו של אפוסטרופוס הנוכחי.

ד. ייצוג משפטי

- י. מייצג את האדם בוועדות משפטיות הנוגעות לענייניו.

נספח ב: מידע נוסף לגבי איסוף הנתונים בפיילוט

במהלך שלב טיוב הנתונים, שבו הושלמו נתונים מתוך התיקים הסרוקים, ובמהלך יצירת הקשר עם האפוטרופוסים בני משפחה והאפוטרופוסים המקצועיים התברר כי ישנם מקרים שלא היו אמורים להיכלל במדגם. לאור זאת, וכדי לעמוד ביעד ביקורים של 350 בני משפחה, הוחלט לתגבר את מדגם הפיקוח המלא במקרים מהמדגם השני. במדגם בני המשפחה, הוצאו 189 מקרים, כגון המקרים שבהם האדם נפטר לפני ביצוע הפיילוט, הסתיים המינוי, אפוטרופוסים לרכוש בלבד, קטינים ואנשים שכבר אינם גרים בערי המדגם ובמקומם נעשתה דגימת השלמה מתוך המדגם השני של 171 מקרים (ראו תרשים ב-1). בזמן ההחלטה על תגבור המקרים במדגם הפיקוח המלא, 140 מקרים התבררו כלא רלוונטיים. תוספת הדגימה כללה 140 מקרים במקום מקרי הנפל, בתוספת 22%, מתוך למידה ששיעור הנפל של מקרים שלא היו אמורים להיות במדגם הראשוני היה דומה לכך (סך הכול 171). 49 מקרים נפלו בהמשך כי לא היו רלוונטיים מאותם סיבות (סך הכול 189 מקרים לא רלוונטיים).

תרשים ב-1: מדגם הפיקוח המלא – אפוטרופוסים בני משפחה



מדגם האפוטרופוסים המקצועיים תוגבר ב-164 מקרים מן המדגם השני.

תרשים ב-2: מדגם הפיקוח המלא – אפוטרופוסים מקצועיים



בחינת היענות האפוטרופוסים לשאלונים למילוי עצמי בלבד (מדגם 2)

כדי לבחון את האפשרות לקבל מידע מן האפוטרופוסים אודות מצבו של האדם ללא ביקור, על בסיס פרטי ההתקשרות (כתובות) במערכת המידע של האפוטרופוס הכללי ושל משרד הפנים, שלחנו שאלונים למילוי עצמי לאפוטרופוסים בני משפחה של 665 אנשים. במדגם זה לא נעשה טיוב של פרטי התקשרות בעזרת עיון בתיקים. עם זאת, במקרים של חוסר התאמה בין הכתובת שרשומה במשרד הפנים לכתובת שרשומה בבסיס הנתונים של האפוטרופוס הכללי, נשלחו שאלונים למילוי עצמי לשתי הכתובות.

בלוח ב-1 ניתן לראות את התפלגות הסטטוסים של השאלונים למילוי עצמי במדגם השני. במדגם זה התקבלו בחזרה 349 שאלונים מאפוטרופוסים שהם למעשה 285 מקרים (43% מתוך 665) לפי הפירוט הבא: ב-227 מקרים אפוטרופוס אחד מילא שאלון, ב-53 מקרים שני אפוטרופוסים מילאו שאלונים (106), ב-4 מקרים שלושה אפוטרופוסים מילאו שאלונים (12) ובמקרה אחד ארבעה אפוטרופוסים מילאו שאלונים (4). מתוכם 106 שאלונים התקבלו מבאר שבע (77 מקרים), 93 מחיפה (86 מקרים), 70 מירושלים (58 מקרים) ו-80 מתל אביב (64 מקרים). חשוב לציין שעל אף ששלחנו שאלונים לכל הכתובות שהיו לנו¹⁵, ב-9% מהמקרים השאלונים הוחזרו על ידי דואר ישראל בנימוק שהאדם לא גר בכתובת זו או שהכתובת אינה תקינה. במסגרת הפיילוט רצינו לבחון האם האפוטרופוסים יעדיפו שימוש בקישור מקוון לשאלון. מתוך 349 שאלונים שהתקבלו, 42 אפוטרופוסים מילאו את השאלון באופן

¹⁵ במקרים שבהם הכתובת של משרד הפנים לא תאמה את הכתובת שקיבלנו ממשרד המשפטים שלחנו שאלונים לשתי הכתובות.

מקוון (12%) ו-307 שלחו את השאלון בדואר (88%). כמו כן 25% מן האפוטרופוסים ציינו שיעדיפו בעתיד למלא את השאלון באופן מקוון. נוסף לכך, 15 אפוטרופוסים במדגם השני ביקשו לקבל שאלון ברוסית, 11 מתוכם מילאו את השאלון.

לוח ב-1: סטטוס שאלון למילוי עצמי (במספרים ובאחוזים)

סטטוס השאלון למילוי עצמי	מספר מקרים	אחוזים
סך הכול	665	100
השאלון מולא	285	43
האפוטרופוס יצר קשר כדי לדווח שהאדם נפטר	39	6
האפוטרופוס התקשר לבירור אחר	8	1
הוחזר על ידי דואר ישראל (כתובת לא נכונה)	57	9
לא התקבל מידע	276	41

נספח ג: תהליך מתן חוות הדעת על תפקוד האפוסטרופוס על ידי עובדת סוציאלית: הרחבה

להלן יובא תיאור של התהליך שבו עו"ס הפיילוט קראה את הממצאים והתייחסה אליהם בקביעת חוות הדעת, זאת כבסיס אפשרי לקביעת שיפוט עתידי במסגרת יחידת הפיקוח על עניינים אישיים.

סדר קריאת השאלונים

השאלונים נקראו לפי סדר מסוים. תחילה השאלון למילוי עצמי (אם מולא), כדי להתרשם התרשמות ראשונית מן העדות של האפוסטרופוס על עצמו. לאחר מכן נקרא שאלון הביקור הכולל את הריאיון עם האפוסטרופוס. הקריאה נעשתה תוך מתן תשומת לב לידע משמעותי שנוסף בעקבות הריאיון והאם קיימת הלימה בין התשובות לשאלונים השונים. אם התגלו סתירות, אפשר שהן נבעו מכך שהאפוסטרופוס לא הבין את השאלה או שהתשובה לא הובנה כראוי. לאחר מכן, הריאיון עם האדם שיש לו אפוסטרופוס נקרא בעיון כדי לקבל את נקודת מבטו. עם זאת, המשקל הניתן לדברים הביא בחשבון את יכולתו הקוגניטיבית של המרואיין ואת יכולת התקשורת שלו. למשל, אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית מאופיינים ברצון לרצות את השואל כך שתשובות ש"הכול טוב", אינן בהכרח מספרות את מה שקורה בפועל. כמו כן ייתכן שהאדם לא הבין עד הסוף את השאלה או שהמראיין לא הבין את תשובתו. לפיכך ההתמקדות הייתה בקליטת הלך הרוח והכוונה הכללית של האדם. להשלמת התמונה נקראו שאלון התצפית וההתרשמות של המראיין, שתרמו רבות לביסוס חוות הדעת משום שאלה מדדים "אובייקטיביים יחסית". לבסוף נקרא שאלון עו"ס מסגרת לאנשים המתגוררים במסגרת (אם מולא), לאחר מתן חוות דעת ראשונית, במטרה לבדוק האם עו"ס המסגרת מחזקת את התרשמות העובדת הסוציאלית.

בניית תמונת מצב

מתוך התשובות לשאלות הסגורות בשאלון, נלמד תיאור עובדתי של מצב האדם על רצף של תשובות אפשריות (למשל, לגבי יכולת התקשורת של האדם). פירוט התשובה אפשר לדייק יותר את תמונת המצב הייחודית לאדם. התשובות הפתוחות אפשרו להבין הבנה מעמיקה יותר את המצב והצרכים.

בעת קריאת השאלונים נבנתה תמונת מצב של האדם מבחינה תפקודית ומה קורה בפועל במהלך חיי היום-יום. לכל אורך הקריאה נתנה תשומת לב להלימה בין התשובות לשאלות השונות ובין המראיינים השונים, ובדרך זו התגבשה תמונה מלאה ומעמיקה. להדגמת תהליך השיפוט יוצג להלן המידע שנאסף לגבי שני מקרים, כדי לקבוע את חוות הדעת (שמות האנשים במקרים המוצגים הם בדויים).

דוגמא 1: אורלי, אישה בת 42 עם מוגבלות נפשית המתגוררת בביתה, שמונה לה אפוסטרופוס מקצועי

הרקע למינוי אפוסטרופוס מקצועי לאורלי היא מוגבלות נפשית שהביאה לאשפוזים רבים מאוד לאורך השנים. אורלי אינה יכולה לקבל החלטות בעצמה. היא עצמאית באורח חייה היום-יומי, היא קונה לעצמה את הדברים שהיא זקוקה להם ויוצאת מביתה

כשהיא רוצה בכך. מצבה הכלכלי אינו טוב. הרכזות מטעם האפוטרופוס המקצועי נפגשת עם אורלי בערך שלוש פעמים בחודש לכחצי שעה לשיחה פרטית. אורלי חושבת שזה טוב שיש לה אפוטרופוס ושיש דאגה לכל דבר קטן שקורה בבית ובחוץ.

תהליך השיפוט

הצגת תהליך השיפוט תובא תוך מתן דוגמאות לחלק מן האינדיקטורים (לרשימה המלאה ראו נספח א), לנושא כפי שבא לידי ביטוי בשאלון, למקור המידע ולתשובה שהתקבלה.

אינדיקטור	ביטוי אופרציונלי	מקור המידע	מידע שהתקבל
אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם	האם הרכז מכיר את המצב והטיפול הרפואי?	שאלון רכז	"אני בקיאה בתרופות שהיא מקבלת ומלווה אותה כשיש צורך"
אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם	האם מקום המגורים הולם?	שאלון רכז	"יש הרבה בעיות אחזקה, בית ישן מאוד, אין לנו כספים לטפל בזה"
אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם	תפיסת תפקוד האפוטרופוס	שאלון אדם	"כן, אני מאד אוהבת להיות איתה, מרוצה מאוד, היא עוזרת לי המון"
אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם	תפיסת תפקוד האפוטרופוס	שאלון רכז	"הטיפול שלנו טוב ומשקף במידה רבה את רצונותיה"
אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה	האם אורלי משתתפת בפעילות בהתאם למצבה?	שאלון אדם	"מקודם לא עבדתי עכשיו יש סל שיקום (זה חדש)"
קשר בין האפוטרופוס לאדם	היכרות הרכז עם האדם	שאלון רכז	"ההיכרות שלי עם אורלי טובה"
קשר בין האפוטרופוס לאדם	קשר בין הרכז לאדם	תצפית מראיין	"האינטראקציה בין הרכזות לאורלי עניינית וחמה"
קשר בין האפוטרופוס לצוות מטפל	היכרות עם אנשי צוות	שאלון רכז	"אני בקשר עם הפסיכיאטר עם העו"ס ועם רופא שיקום"
שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם	עדכון הנגשת מידע ושיתוף בקבלת החלטות רפואיות	שאלון אדם	"הרכזות והרופא הסבירו לי לפני הבדיקה והרגשתי שותפה להחלטה."
שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם	שיתוף בקבלת החלטות	שאלון רכז	"כשהיא מאוזנת יחסית אנחנו יותר מתפקדים כתומכי החלטה."

חוות הדעת של העובדת הסוציאלית: התפקוד של האפוטרופוס תקין

דוגמא 2: יהודה, זקן בן 70 המתגורר בבית אבות, שמונה לו אפטרופוס מקצועי

יהודה עבר אירוע מוחי שגרם לנכות פיזית, נוסף לירידה קוגניטיבית. הוא מתגורר בבית אבות ועצמאי בהליכה בתוך הבית. שתי בנותיו נמצאות בחו"ל ולכן מונה לו אפטרופוס מקצועי. הוא סגור בעצמו, ומקיים קשר מועט עם סביבתו. יהודה אומר שהמקום בסדר, אין מקום אחר והכול מתאים.

תהליך השיפוט

אינדיקטור	ביטוי אופרציונלי	מקור המידע	מידע שהתקבל
אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם	האם הרכז מכיר את המצב והטיפול הרפואי?	שאלון רכז	"יש לו ירידה קוגניטיבית, אבל הופתעתי עכשיו כשנפגשתי איתו, הוא נראה מחובר"
אחריות למימוש צרכים אישיים של האדם	האם המבקרת שואלת לדעתו ולצרכיו של האדם ומתייעצת איתו?	שאלון אדם	"המבקרת לא נמצאת איתי מספיק זמן בשביל שאני אוכל לענות על שאלות"
אחריות למימוש צרכים חברתיים והשתתפות בחברה	האם האדם יוצא מהבית לפחות פעם בשבוע?	שאלון מבקרת	"אני אף פעם לא יוצאת איתו החוצה מבית האבות"
קשר בין האפטרופוס לאדם	היכרות הרכז עם האדם	שאלון רכז	"איני מכיר היטב את יהודה"
קשר בין האפטרופוס לאדם	ביקור במסגרת פעם בשבועיים	שאלון מבקרת	"אני מגיעה לביקור פעם בשבועיים"
קשר בין האפטרופוס לאדם	ביקור אורך לפחות חצי שעה	שאלון מבקרת	"כל ביקור נמשך בערך שתי דקות. אני באה, מסתכלת עליו, שואלת מה קורה, מה נשמע, הוא אומר בסדר וזהו"
קשר בין האפטרופוס לאדם	הביקור אישי במקום פרטי	שאלון מבקרת	"תמיד יש אנשים נוספים מסביב כי אני מבקרת אותו בחדר המרכזי במחלקה איפה שכולם יושבים"
קשר בין האפטרופוס לאדם	המבקרת מדברת בשפה של האדם	שאלון רכז	"יהודה מסוגל לנהל שיחה פשוטה עם קשיים, כי הוא לא יודע עברית והמבקרת לא יודעת רוסית"
קשר בין האפטרופוס לאדם	קשר בין הרכז לאדם	תצפית מראיין	"ניכר שאכן אין ביניהם קשר מעבר לזה, כמו ששניהם העידו. התקשורת הייתה קרה מאוד"
קשר בין האפטרופוס לצוות מטפל	היכרות עם אנשי צוות	שאלון רכז	"אשת הקשר שלי בבית האבות היא עו"ס המסגרת ואני בקשר איתה בערך פעם בשבועיים"
שמירה על הכבוד והאוטונומיה של האדם	עדכון והנגשת מידע	שאלון רכז	"אני לא מעדכן אותו בקשר למצבו הכספי"

חוות הדעת של העובדת הסוציאלית: יש חשש לתפקוד לא תקין של האפטרופוס