



# משפחה מיטיבה וקבועה: מחקר הערכה

יואה שורק    איה אלמוג-זקן  
וצ'סלב קונסטנטינוב

עריכת לשון: רונית כהן בן-נון  
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור  
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

המחקר בוצע ביוזמת מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד העבודה, הרווחה  
והשירותים החברתיים וג'וינט ישראל-אשלים ומומן בסיוע ג'וינט ישראל-אשלים

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**  
ת"ד 3886 ירושלים 9103702  
טלפון: 02-6557400  
[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | סיוון תשפ"א | מאי 2021

# תקציר

## רקע

תפיסת העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) בנוגע לילדים בסיכון שהוריהם מתקשים בגידולם דוגלת בזכותו של כל ילד למשפחה מיטיבה וקבועה. אנשי המקצוע וקובעי המדיניות מסכימים כי המצב הטוב ביותר עבור ילד הוא לגדול בבית הוריו ולהיות מטופל על ידם, וזאת בתנאי שהם אינם פוגעים בו ומסכנים את שלומו, ושיש ביכולתם לספק לו סביבה מיטיבה ובטוחה. לכן, לפני הוצאת ילד מן הבית יש לוודא שהושקעו מרב המאמצים והמשאבים לשיקום ההורים בפרק זמן מוגדר.

התוכנית "משפחה מיטיבה וקבועה" היא דגם מוביל של דרכי עבודה במחלקות לשירותים חברתיים שבחן מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה, והיא מיועדת למשפחות עם ילדים מגיל לידה ועד גיל 6. מטרתה להבטיח את טובת הילד באמצעות שיקום משפחתו ומתן הזדמנות להוריו לגדלו באמצעות ליווי וטיפול אינטנסיבי וקצוב בזמן. רק במקרים שבהם ההורים לא השתקמו או הוכיחו יכולת לשיקום, פועלת התוכנית לקביעת משפחה מיטיבה וקבועה לילד באמצעות אימוץ. התוכנית פועלת על פי הפרדיגמה של עובדת סוציאלית מודעת עוני. מועסקת בה עובדת סוציאלית ייעודית שיש לה זמינות ופניות רבה והיא מספקת לכל משפחה סל מענים גמיש במטרה לסייע בשיקומה באמצעות מענים מותאמים לצרכיה הייחודיים. לכל משפחה נבנית תוכנית טיפול שבה יעדים לשיקום ונערך מעקב אחר התקדמותה לעבר היעדים. התוכנית החלה לפעול בסוף שנת 2016 כתוכנית חלוץ (פיילוט) במחלקות לשירותים חברתיים בחמש רשויות – חדרה, באר שבע, נתניה, בת ים ואשקלון והשתתפו בה 50 משפחות.

מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה וג'וינט ישראל-אשלים פנו למכון ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר הערכה שיעריך את התוכנית. המחקר בוצע החל מסוף שנת 2016 ועד שנת 2020, והוא עקב אחר 46 משפחות שהשתתפו בתוכנית.

## מטרת המחקר

המחקר נועד לבחון את תהליך היישום של התוכנית "משפחה מיטיבה וקבועה", את דרכי הפעלתה ואת תוצאותיה, ובכך לתרום להמשך פיתוח המדיניות ודרכי העבודה של משרד הרווחה בנוגע לטיפול בילדים בגיל הרך שהוריהם מתקשים בגידולם.

## שיטת המחקר

במחקר נעשה שימוש בשיטות מחקר איכותניות וכמותיות, והוא כלל: שישה ראיונות עומק עם אנשי מטה במשרד הרווחה המעורבים בניהול התוכנית; קבוצת מיקוד עם עובדות סוציאליות של המשפחות מטעם התוכנית; שמונה חקרי מקרה של ילדים ומשפחות שטופלו בתוכנית; וניתוח מידע מטופסי הוועדות לתכנון טיפול והערכה בנוגע ל-46 משפחות ו-108 ילדים שהשתתפו בתוכנית, ואותם המחקר בחן, עם הצטרפותם לתוכנית, לאחר שנה בתוכנית ובסיימה לאחר שנתיים. יצוין כי במדידה הראשונה את המידע מילאו ידנית העובדים הסוציאליים של המשפחות במחלקה על בסיס טופסי המתווה (מערכת לניהול ועדות לתכנון,

טיפול והערכה), ובמדידות השנייה והשלישית המידע התקבל מן העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית באמצעות שאלון שמוחשב בתוכנת נמלה, על בסיס המדדים שבמתוו"ה.

## עיקרי הממצאים

**מבחינת תוצאות התוכנית** עלה כי התוכנית שיכרה את מצב המשפחות והילדים ברוב המדדים שהתייחסו לסביבה המשפחתית והביתית, לתפקוד ההורה כמבוגר, לתפקוד ההורי ולתפקוד הרגשי, החברתי והלימודי של הילד. ממצא מרכזי הוא כי בתום ההשתתפות בתוכנית הוחלט על שילובם של 68% מן הילדים במשפחה מיטיבה וקבועה: 49% בבית הוריהם ו-19% באימוץ. לעומת זאת, על 32% מן הילדים הוחלט כי ישהו בסידור חוץ-ביתי המוגדר זמני, ללא החלטה על בית קבוע: פנימייה טיפולית / פנימייה פוסט-אשפוזית, אומנה רגילה שאינה "אומנה רצף אימוץ" או אומנת קרובים. מדובר בהישג של התוכנית. לשם ההשוואה, מחקר שנערך בשנת 2014 ובחן את מאפייני הילדים בגיל הרך בשירותי האומנה ואת דרכי ההתערבות עימם העלה כי רק בנוגע ל-32% מן הילדים הייתה תוכנית לשילובם במשפחה מיטיבה וקבועה (ראו סבו-לאל ואח', 2014).

**מבחינת יישום התוכנית** עלה כי יש שביעות רצון רבה מכך שבתוכנית מועסקת עובדת סוציאלית ייעודית שהיא זמינה ונגישה למשפחות, ומכך שניתן סל מענים גמיש במטרה לסייע בשיקום המשפחות ולשפר את תחומי התפקוד השונים באופן המותאם לצורכיהן הייחודיים. עם זאת עלה שיש אתגרים ביישום התוכנית שרצוי לפעול להתמודדות איתם, ואלה הם: תחלופה גבוהה של עובדות סוציאליות מטעם התוכנית; העובדה שמרבית הילדים ששולבו בסידורים חוץ-ביתיים עם הצטרפות המשפחות לתוכנית לא היו משולבים בסידור "אומנה רצף אימוץ"; העובדה שמשפחות האומנה לא קיבלו תמיכה מותאמת לתפקידן בתוכנית; העובדה שבחלק מן המחלקות לשירותים חברתיים שבהן פעלה התוכנית, העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית עבדה לבדה (ללא עבודת צוות); והעובדה שדרכי העבודה של השירות למען הילד, שירותי האומנה והייעוץ המשפטי במשרד הרווחה לא תאמו דיין לדרישות התוכנית.

## מסקנות והמלצות

התוכנית השפיעה על שילוב שיעור גבוה יותר של ילדים שהוריהם מתקשים בגידולם במשפחה מיטיבה וקבועה בזמן קצוב לעומת דרכי העבודה השגרתיות והשכיחות במחלקות לשירותים חברתיים. ההחלטה על (המשך) שילוב ילדים בסידור חוץ-ביתי המוגדר זמני (פנימייה או אומנה) נבעה בעיקר מכך שיש ילדים שלא ניתן היה לשלבם במשפחה מיטיבה וקבועה מאחר שנקבע שהסידור המתאים להם ביותר הוא פנימייה טיפולית או פנימייה פוסט אשפוזית או מאחר שלא ניתן היה לבחור באחת משתי החלופות הקיימות בישראל לבית קבוע: בית המשפחה או אימוץ. על כן מומלץ לפעול לפיתוח ולהסדרה חוקית של מודלים נוספים למשפחה מיטיבה וקבועה לילדים, כמו אפוטרופוסות או כפאלה (בקרב משפחות מוסלמיות). נוסף על כך, עלו אתגרים ביישום התוכנית, ולכן, בין השאר, מומלץ לפעול להטמעה טובה יותר של התוכנית במחלקות לשירותים חברתיים.

# תמצית מנהלים

## 1. מבוא

תפיסת העבודה של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) בנוגע לילדים בסיכון שהוצאו מרשות הוריהם או שנשקלת הוצאתם מן הבית דוגלת בזכותו של כל ילד למשפחה מיטיבה וקבועה. אנשי המקצוע וקובעי המדיניות מסכימים כי המצב הטוב ביותר בעבור ילד הוא לגדול בבית הוריו ולהיות מטופל על ידם, וזאת בתנאי שהוריו אינם פוגעים בו ומסכנים את שלומו, ושיש ביכולתם לספק לו סביבה מיטיבה ובטוחה. לכן, לפני הוצאת ילד מן הבית יש לוודא שהושקעו מרב המאמצים והמשאבים לשיקום ההורים בפרק זמן מוגדר.

התוכנית "משפחה מיטיבה וקבועה" היא דגם מוביל של דרכי עבודה במחלקות לשירותים חברתיים שנבחן על ידי מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה. המשפחות המשתתפות בתוכנית הן משפחות לילדים בגיל הרך, מלידה ועד גיל 6, שהמחלקה לשירותים חברתיים זיהתה כמשפחות שבהן להורים יש קשיים ניכרים בתפקוד כהורים וכמבוגרים, ושבעקבות זאת ילדיהם נמצאים בסיכון גבוה (סיכון פיזי, רגשי-התפתחותי או חברתי). בעת הכניסה לתוכנית, חלק מן הילדים נמצאים בבית וחלקם בסידור חוץ-בית.

מטרת התוכנית היא להבטיח את טובת הילד באמצעות שיקום משפחתו ומתן הזדמנות להוריו לגדלו באמצעות ליווי וטיפול אינטנסיבי וקצוב בזמן שניתן לבני המשפחה. רק במקרים שבהם ההורים לא השתקמו או הוכיחו יכולת לשיקום, פועלת התוכנית לקביעת משפחה מיטיבה וקבועה לילד באמצעות אימוץ. התוכנית פועלת על פי הפרדיגמה של עבודת סוציאלית מודעת עוני. מועסקת בה עובדת סוציאלית ייעודית והיא מספקת לכל משפחה סל מענים גמיש במטרה לסייע בשיקומה באמצעות מתן מענים המותאמים לצרכיה הייחודיים.

התוכנית החלה לפעול בסוף שנת 2016 כתוכנית חלוץ (פיילוט) (להלן: התוכנית) במחלקות לשירותים חברתיים (להלן: המחלקות) בחמש רשויות, והשתתפו בה 50 משפחות. בתקופת המחקר השתתפו בתוכנית 46 משפחות.

מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה וג'וינט ישראל-אשלים פנו למכון ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר הערכה שיעריך את התוכנית. המחקר בוצע החל מסוף שנת 2016 ועד שנת 2020.

## 2. המחקר

### 2.1 מטרת המחקר

המחקר נועד לבחון את תהליך היישום של התוכנית, את דרכי הפעלתה ואת תוצאותיה, ובכך לתרום להמשך פיתוח המדיניות ודרכי העבודה של משרד הרווחה בנוגע לטיפול בילדים בגיל הרך שהוריהם מתקשים בגידולם.

## 2.2 שיטת המחקר

### אוכלוסיית המחקר

המחקר נערך במחלקות בחמש רשויות: חדרה (לאחר כשלוש שנות פעילות הופסקה עבודת התוכנית על פי החלטת מנהלי התוכנית והמחלקה לשירותים חברתיים), באר שבע, נתניה, בת ים ואשקלון. בכל מחלקה כלל המחקר את העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית שליוו את המשפחות; את העובדות הסוציאליות לחוק אימוץ ילדים מטעם השירות למען הילד שליוו את הילדים ואת כלל המשפחות (ההורים והמשפחות האומנות) שהשתתפו בתוכנית במהלך התקופה שבה נערך המחקר; הורים והורים אומנים. כן נכללו במחקר אנשי מטה במשרד הרווחה שהיו מעורבים בניהול התוכנית (להלן: מטה התוכנית).

### כלי המחקר ומערך איסוף הנתונים

במחקר נעשה שימוש בשיטות מחקר איכותניות וכמותיות:

- **שישה ראיונות עומק** עם אנשי מטה התוכנית. ארבעה ראיונות נערכו בנובמבר 2016 ושניים נערכו בנובמבר 2020.
- **קבוצת מיקוד לעובדות הסוציאליות של המשפחות מטעם התוכנית**. הקבוצה כונסה בנובמבר 2017.
- **שמונה חקרי מקרה** על ילדים ומשפחות שטופלו במסגרת התוכנית. במסגרתם רואיינו 22 מרואיינים בין נובמבר 2018 לאוקטובר 2020.
- **ניתוח מידע מטופסי הוועדות לתכנון טיפול והערכה**. המעקב אחר המשפחות החל עם כניסתן לתוכנית (מדידה ראשונה): התקבל מידע מן הטפסים המתארים את מצב המשפחות והילדים (מערכת לניהול ועדות לתכנון, טיפול והערכה – המתוו"ה). את הטפסים מילאו ידנית העובדות הסוציאליות של המשפחות במחלקות, על 46 משפחות ו-87 ילדים. לאחר שנה (מדידה שנייה) התקבל מידע מן העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית באמצעות שאלון שמוחשב בתוכנת נמלה, על בסיס המדדים שבמתוו"ה, על 44 משפחות (על שתי משפחות לא התקבל מידע) ו-92 ילדים. לאחר שנתיים, בתום התוכנית (מדידה שלישית), התקבל מידע מן העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית באמצעות שאלון שמוחשב אף הוא בתוכנת נמלה על בסיס המדדים שבמתוו"ה, על 44 משפחות<sup>1</sup> (עקב נשירה של שתי משפחות לאחר פחות משנתיים) ו-100 ילדים. בסך הכול, במחקר התקבל מידע על 46 משפחות ועל 108 ילדים, בכל שלוש המדידות. על 46 משפחות ו-94 ילדים התקבל מידע בשתי מדידות לפחות.

## 3. עיקרי הממצאים

### 3.1 יישום התוכנית

- **מאפייני המשפחות:** המשפחות שנכנסו לתוכנית הן משפחות שלהן קשיים מורכבים בתחומים רבים: על 67% מן המשפחות דווח על בעיה אחת לפחות במצבן הכלכלי ובתנאי הדיור שלהן. ב-83% מן המשפחות יש הורה או הורים שלהם בעיה אחת לפחות בתפקוד כמבוגרים. גם מדדי התפקוד ההורי הצביעו על אחוז גבוה מאוד של ילדים (76%) שהוריהם התקשו בטיפול בהם ושהם עצמם סובלים מבעיות בתחום הרגשי, החברתי והלימודי.

<sup>1</sup> שתי המשפחות שעליהן לא התקבל מידע במדידה השנייה הן לא אותן המשפחות שעליהן לא התקבל מידע במדידה השלישית.

▪ **תפיסות על מאפייני המשפחות המתאימות לתוכנית, שעשויות להפיק ממנה תועלת מרבית:** משפחות עם מוטיבציה לשינוי, עם יכולת להיעזר ועם כוחות לייצר שינוי באורחות חייהן. בפועל, להערכת אנשי המקצוע, לא בכל המשפחות שנבחרו לתוכנית יש להורים מוטיבציה לשינוי.

▪ **תפיסות על תפקיד העובדת הסוציאלית של המשפחות מטעם התוכנית:** העובדת מועסקת בתוכנית במשרה מלאה ואחראית לליווי של 13 משפחות לכל היותר (על פי אחוזי משרתן). מצב זה מאפשר קשר אינטנסיבי עם המשפחות, המתאפיין בזמינות ובנגישות. ההורים תיארו שביעות רצון רבה מן הקשר עם העובדת ותיארו אותו כקשר חם ותומך במיוחד. קשר זה תואר כגורם המרכזי המשפיע על הצלחתם בתוכנית, וככזה המתאפיין ביותר אמון וקרבה לעומת הקשר עם העובדת הסוציאלית של המשפחות במחלקה. האמון שנוצר מאפשר תהליך טיפולי מעמיק הכולל תיקון של תהליך ההתקשרות הפגוע שחוו חלק מן ההורים בילדותם ויצירת קשר בריא יותר עם ילדיהם. בזכות קשר מיטיב זה ההורים לומדים לבטוח גם באנשי מקצוע אחרים ולהיעזר יותר. עם זאת, תפקיד העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית נחוה כקשה יותר ומתגמל פחות מתפקידם של העובדים הסוציאליים במחלקה, עמוס רגשית וכרוך לעיתים בטראומטיזציה משנית. ייתכן שלכן נמצא כי יש תחלופה גבוהה בתפקיד.

▪ **מתן סל מענים גמיש:** על פי הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת עוני, ניתן סל מענים גמיש שמטרתו לסייע בהסרת גורמי הסיכון במשפחה ולשפר את תחומי התפקוד השונים באופן המותאם לצרכיה הייחודיים. לדברי המרואיינים, המענים שניתנו רבים יותר ואף איכותיים יותר מאלה שסיפקו המחלקות לפני הכניסה לתוכנית, והם כוללים סיוע כלכלי למילוי הצרכים הבסיסיים, סיוע ברכישת ציוד ביתי, סיוע ברכישת מיומנויות כגון נהיגה, וכן מענים טיפוליים לצרכים אישיים ורגשיים. במהלך התוכנית עלו חסמים בירוקרטיים בנוגע לשימוש בסל המענים.

▪ **תפיסות על משך הזמן הרצוי להשתתפות בתוכנית:** ההורים ואנשי המקצוע טענו כי משך הזמן להשתתפות המשפחות בתוכנית איננו מספיק וכי דרוש זמן ממושך יותר, בין השאר כי דרוש זמן רב עד לרכישת האמון של המשפחות. הצורך בהארכת משך השתתפותן של משפחות בתוכנית הודגש בנוגע למשפחות שבעת כניסתן לתוכנית ילדיהן היו בבית, שכן נחוץ זמן ממושך יותר עד לקבלת ההחלטה הסופית על משפחה מיטיבה וקבועה לילד.

▪ **תפיסות על דרכי העבודה עם המשפחות על פי המקום שבו שהו הילדים בעת הכניסה לתוכנית (בבית, בסידור חוץ-ביתי או באומנת קרובים):** אף על פי שדרכי העבודה עם שלוש הקבוצות הן זהות, עלה כי יותר קל ומתאים לעבוד עם משפחות שילדיהן משולבים בסידור חוץ-ביתי (אומנה או פנימייה) (להלן: ילדים בסידור חוץ-ביתי); עם זאת, עלה בראיונות כי יש קשיים ייחודיים בעבודה איתן. עוד עלה כי יש קשיים ייחודיים כאשר הילדים משולבים באומנת קרובים (על פי רוב אצל הסבים).

▪ **תפיסות על הקשר של התוכנית עם שירותים נוספים:**

◦ **קשיים בהטמעת התוכנית בעבודת המחלקה:** בחלק מן המחלקות התוכנית ותפיסות העבודה שעליה היא מושתתת לא חלחלו לעבודת המחלקה כולה. לדברי העובדות הסוציאליות שרואינו אלה הן הסיבות לכך:

▪ **הכשרה לא מותאמת.** מכיוון שלא ניתנה לשאר עובדי המחלקה הכשרה על עבודה לפי הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת עוני, שהיא שונה במהותה מדרכי העבודה השגרתיות, דרכי העבודה של העובדים הסוציאליים לחוק הנוער היו שונות מאלה של העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית, מה שהביא להיווצרות חילוקי דעות.

- **הדרכה לא מותאמת.** מכיוון שהעובדות הסוציאליות מטעם התוכנית קיבלו הדרכה מגורם חיצוני למחלקה, לתפיסתן ההדרכה הייתה מנותקת מן ההדרכה הפנים-מחלקתית.
- **העדר שוויון במשאבים** העומדים לרשות העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית (לרשותה של העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית עומד סל מענים גמיש לכל משפחה, ולרשות העובדים הסוציאליים האחרים במחלקה עומדים משאבים מעטים יותר, ללא תקציב גמיש המאפשר מענה מותאם לצורכי המשפחה הייחודיים)
- **דרכי העבודה של השירות למען הילד, שירותי האומנה והייעוץ המשפטי במשרד הרווחה אינן מותאמות דיין לדרישות התוכנית.** מדבריהם של אנשי המקצוע שרואיינו עולה כי דרכי עבודה מסוימות אינן מותאמות דיין לדרישות התוכנית: העדר קיומו של מאגר משפחות "אומנה רצף אימוץ" (משפחות אשר לפי המאפיינים שלהן הן עומדות בתנאי הסף ויכולות לשמש הן משפחות אומנה הן משפחות מאמצות, ואשר מתכוונות לאמץ את הילדים המועמדים לגדול אצלן באומנה, ברגע שהדבר יתאפשר והילדים יוכרזו "ברי אימוץ") העומדות בתנאי הסף לקבלת אישור לשמש משפחת אומנה או משפחה מאמצת, הן של שירותי האומנה הן של השירות למען הילד; העדר הכנה למשפחות האומנה בנוגע לאפשרות שהורי הילד ישתקמו והוא ישוב לגור עימם ובדבר המשמעות של השתתפות הילד בתוכנית (יצוין כי לפי מודל התוכנית שתוכנן, שירותי האומנה לא הונחו לספק ליווי ייחודי ומותאם למשפחות האומנה בדבר המשמעות של השתתפות הילד בתוכנית). מצב זה גרם לאכזבות ולקושי להיפרד מן הילד ולו עלולות היו להיות השפעות שליליות על השתלבותו בבית משפחתו; קושי בשיתוף פעולה של הייעוץ המשפטי עם דרישות התוכנית לעמידה בלוחות זמנים מוגדרים, המתואמים ל"זמן ילד", כלומר לעובדה שחווית הזמן של ילדים היא שונה מזו של מבוגרים – הם חווים את הזמן בתור ממושך יותר ולעובדה שילדים נמצאים בתהליך התפתחות מואץ לעומת מבוגרים, וכי לכל חוויה והתנסות שלהם יש השפעה רבה יותר על התפתחותם ועל רווחתם הנפשית. למשל, נאמר כי בזירה המשפטית לא הייתה מוכוונות מצד הייעוץ המשפטי לקיצור תהליכים משפטיים למשפחות מן התוכנית. כך קרה שהתהליכים המשפטיים נותרו ממושכים ומסורבלים. אנשי המקצוע שרואיינו סברו כי הקשיים בשיתוף הפעולה של השירותים השונים עם דרישות התוכנית השפיעו על איכות היישום שלה ועל תוצאותיה.

### 3.2 תוצאות התוכנית

- **מצב המשפחות והילדים:** בסך הכול התוכנית שיפרה את המצב של המשפחות והילדים. חל שיפור בין המצב בעת ההצטרפות לתוכנית ובין המצב בסיומה ברוב המדדים שהתייחסו לסביבה המשפחתית והביתית (מ-30% מן המשפחות שמצבן הכלכלי ומצב הדיור שלהן סביר (מדד מסכם) בעת ההצטרפות ל-44% מן המשפחות בתום התוכנית), לתפקוד ההורה כמבוגר (למשל, מ-50% מן המשפחות שבהן אחד ההורים מכור לאלכוהול בעת ההצטרפות ל-39% מן המשפחות בתום התוכנית), לתפקוד ההורי (למשל, מ-47% מן המשפחות שבהן ההורים העניקו הגנה ממצבי סיכון בעת ההצטרפות ל-70% מן המשפחות בתום התוכנית), לתפקוד הרגשי חברתי של הילד (מ-70% מן הילדים עם תפקוד רגשי חברתי טוב (מדד מסכם) בעת ההצטרפות ל-81% מן הילדים בתום התוכנית) ולתפקוד הלימודי שלו (מ-67% מן הילדים שהיו להם הישגים לימודיים התואמים לגיל בעת ההצטרפות ל-79% מן הילדים בתום התוכנית). לעומת זאת, בשני המדדים הקשורים ליחסים במשפחה ולמקורות התמיכה שיש לה לא חל שיפור של ממש (למשל, מ-68% מן המשפחות שבנוגע אליהן דווח בעת ההצטרפות שיש להן מקורות



תמיכה ל-70% מן המשפחות בתום התוכנית), אך כן חלה עלייה בשיעור הילדים שבמשפחותיהם אין חשד לאלימות (כלומר שבמשפחותיהם הייתה ככל הנראה אלימות והיא פסקה) (מ-77% מן המשפחות שעליהן דווח שאין חשד לאלימות, על כל היבטיה, בעת ההצטרפות ל-84% מן המשפחות בתום התוכנית). גם באשר לתעסוקת ההורים לא חל שינוי של ממש מעת ההצטרפות ועד תום התוכנית. נוסף על כך, חלה עלייה מובהקת בשיעור הילדים שלהוריהם מוגבלות נפשית מאובחנת ומוכרת לצורכי מיצוי זכויות (מ-39% מן הילדים בעת ההצטרפות ל-49% מן הילדים בתום התוכנית), ככל הנראה בשל האבחונים שנעשו כחלק מן הטיפול האינטנסיבי בתוכנית, שנועד לעגן את הקושי הנפשי של ההורים באבחנה מסודרת שתספק להם טיפול מתאים לאורך זמן ('סל שיקום').

■ **מעורבות לפי חוק הנוער ושימוש באמצעי חירום** (לפחות אחד מן האמצעים האלה: צו השגחה, צו ביניים, צו הוצאה ממשמורת, הארכת צו, פתיחת תיק אימוץ, שינוי צו, אפוטרופוס ילד, אפוטרופוס להורה): בנוגע לרובם המוחלט של הילדים בתוכנית הייתה מעורבות לפי חוק הנוער – לאור החוק (טיפול על ידי עובד סוציאלי לחוק הנוער ללא פנייה לבית המשפט) ובחוק (טיפול על ידי עובד סוציאלי לחוק הנוער, הכולל פנייה לבית המשפט): מהשוואה בין הנתונים שנה לאחר ההצטרפות לתוכנית ובין הנתונים בסיימה, עולה כי חלה ירידה בשיעור הילדים שבנוגע אליהם הייתה מעורבות לפי חוק הנוער מ-94% ל-80%. עוד עולה כי המעורבות הרבה ביותר לפי חוק הנוער הייתה מעורבות בחוק: בנוגע ל-85% מן הילדים שנה לאחר ההצטרפות לתוכנית ובנוגע ל-77% מן הילדים בסיימה. נוסף על כך, חלה עלייה בשיעור הילדים שבנוגע להם נעשה שימוש באמצעי חירום (בקרב כלל הילדים שבנוגע אליהם הייתה מעורבות לפי חוק הנוער), מ-19% מן הילדים שנה לאחר הצטרפותם לתוכנית ל-23% מן הילדים בתום התוכנית; עוד נמצא כי חלה עלייה בשיעור הילדים שבנוגע אליהם היה שימוש בצו השגחה, מ-3% מן הילדים שנה לאחר הצטרפותם לתוכנית ל-15% מן הילדים בתום התוכנית. יש להניח שעלייה זו נובעת מן העבודה האינטנסיבית והקשר הקרוב עם המשפחות שהשפיעו על זיהוי קשיים רבים יותר ואף על זיהוי בעיות נוספות שלא זוהו בעת ההצטרפות לתוכנית. כמו כן חלה ירידה בשיעור הילדים שבנוגע להם נעשה שימוש בצו הוצאה ממשמורת והעברת הילד למקום מוגן (מופעל כאשר יש סיכון ממשי לשלומם של הילד אם יישאר בחזקת הוריו), מ-18% מן הילדים שנה לאחר ההצטרפות לתוכנית ל-12% מן הילדים בתום התוכנית.

■ **השינויים בסידור הילדים במהלך התוכנית:** במהלך התוכנית חלה עלייה מובהקת באחוז הילדים ששולבו בסידור חוץ-ביתי וכן באחוז המשפחות שבהן ילד אחד לפחות שולב בסידור חוץ-ביתי, ככל הנראה בזכות העבודה האינטנסיבית עם המשפחות שתרמה להיכרות מעמיקה יותר עם מצבן, ובהמשך גם הצביעה על צורך בהוצאת ילדים רבים יותר מן הבית. 72% מן הילדים נשארו באותו סוג סידור (ביתי / חוץ-ביתי) מתחילת התוכנית ועד סיומה, 25% עברו במהלך התוכנית בין סוגי סידורים (16% יצאו מן הבית ושולבו בסידור חוץ-ביתי, 9% חזרו מסידור חוץ-ביתי לבית משפחתם) ו-3% אומצו, כלומר עברו מסידור חוץ-ביתי (אומנה) למשפחה מיטיבה וקבועה באמצעות אימוץ. שינוי נוסף שהתרחש במהלך התוכנית הוא שילוב ילדים רבים יותר בסידור חוץ-ביתי שאינו זמני ("אומנה רצף אימוץ"): בתחילת התוכנית רק 5% היו משולבים ב"אומנה רצף אימוץ", ובסיימה – 35%.

■ **ההחלטה על סידור הילדים בתום התוכנית:** בתום התוכנית הוחלט לשלב 68% מן הילדים במשפחה מיטיבה וקבועה: על 49% מהם הוחלט כי יגדלו בבית הוריהם; ועל 19% הוחלט על בית קבוע באמצעות אימוץ. לעומת זאת, על 32% מן הילדים הוחלט כי ימשיכו לשהות בסידור חוץ-ביתי זמני (פנימייה פוסט-אשפוזית, פנימייה לילדים עם צרכים מיוחדים, אומנה רגילה

שאינה "אומנה רצף אימוץ" ואומנת קרובים). מדובר בהישג של התוכנית. לשם ההשוואה, מחקר שנערך בשנת 2014 ובחן את מאפייני הילדים בגיל הרך בשירותי האומנה ואת דרכי ההתערבות עימם העלה כי רק בנוגע ל-32% מן הילדים הייתה תוכנית לשילובם במשפחה מיטיבה וקבועה (ראו סבו-לאל ואח', 2014). **כלומר, התוכנית השפיעה על שילוב ילדים רבים יותר במשפחה מיטיבה וקבועה לעומת דרכי העבודה השגרתיות והשכיחות במחלקות.**

■ תפיסות על תוצאות התוכנית:

□ **תפיסות על ההחלטה כי הילדים יגדלו בבית משפחתם:** מן הראיונות עלה כי בדומה למדיניות של משרד הרווחה, גם לתפיסתם של אנשי המקצוע ההחלטה כי הילדים יגדלו בבית משפחתם זו החלופה העדיפה. עם זאת, העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית סברו כי יש משפחות שתוכלנה להמשיך לגדל את הילדים רק אם תינתן להן תמיכה אינטנסיבית לאורך זמן, הדומה בהיקפה לתמיכה שניתנה להן במהלך התוכנית.

□ **תפיסות על אימוץ:** מן הראיונות עם ההורים ואנשי המקצוע עלה כי במהלך התוכנית חל שינוי בתפיסות ההורים את משמעות ההחלטה הסופית על ביתם הקבוע של הילדים באמצעות אימוץ: מכישלון אישי להחלטה הורית אמיצה לוותר על זכויות ההורות ולתת הסכמה לאימוץ, הנובעת ממודעות עצמית, מודעות לצורכי הילדים, התחשבות בהם ושימתם לפני צורכיהם שלהם. ואכן, מן המחקר עלה כי מתוך תשעה תיקי אימוץ בנוגע ל-16 ילדים, שנפתחו במהלך התוכנית בהליך של "חוק נוער טיפול והשגחה", שישה תיקים הסתיימו בהסכמת הורי הילדים לאימוץ. זה הישג של התוכנית, שכן הסכמת הורים, המושגת רק לעיתים נדירות, מאפשרת לילדים פניות להשתלבות מיטיבית.

□ **תפיסות על צורך במודלים נוספים של משפחה מיטיבה וקבועה לילדים:** המצב הנתון בתום התוכנית, שעל 32% מן הילדים הוחלט כי ישוהו בסידור חוץ-ביתי זמני, נובע בין השאר מכך שיש ילדים שלא ניתן לשלבם במשפחה מיטיבה וקבועה מאחר שנקבע כי הסידור המתאים להם ביותר הוא פנימייה טיפולית או פנימייה פוסט אשפוזית או מאחר שלא ניתן לבחור באחת משתי החלופות הקיימות בישראל לבית קבוע: בית משפחתם או אימוץ. בהמשך לכך, אנשי המקצוע ואנשי מטה התוכנית שרואיינו העלו צורך בפיתוח ובהסדרה חוקית של מודלים נוספים למשפחה מיטיבה וקבועה לילדים כמו אפוטרופסות או כפאלה<sup>2</sup> (בקרב משפחות מוסלמיות), שיאפשרו שילובם של ילדים רבים יותר בסידור קבוע.

## 4. המלצות

■ **המשך התבססות על דרכי העבודה ברוח הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת עוני.**

■ **הסרת החסמים הברוקרטיים לשימוש בסל מענים גמיש.** סל מענים גמיש הוא רכיב חשוב בתוכנית, והוא תורם להצלחת המשפחות בתהליך השיקום שלהן. לכן חשוב לפעול להסרת החסמים הברוקרטיים לשימוש בסל מענים גמיש, ולהבטיח כי ייעשה בו שימוש מרבי בעיתוי הנכון.

---

<sup>2</sup> כפאלה היא משפחה מיטיבה וקבועה לילדים שאינם יכולים לגדול עם משפחתם במדינות מוסלמיות שבהן האימוץ אינו חוקי.

- **שיפור תנאי העסקה של העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית ושיפור התמיכה בהן.** אחד מרכיבי ההתערבות בתוכנית הוא הליווי האינטנסיבי של המשפחה וריבוי המשימות שבהן עוסקת העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית. עם זאת דווח על תחלופה רבה בקרב עובדות אלה. מומלץ לחשוב על דרכים לשיפור תנאי העסקה והתגמול שלהן כמו גם לחיזוק התמיכה בהן.
- **הארכת משך התוכנית או מתן מענה בהמשך.** כדי להבטיח השגת שיפור ניכר, איכותי ויציב בתפקוד המשפחתי הכולל, רצוי לשקול להאריך את משך השתתפות המשפחות בתוכנית או לתת להן מענה אחר של המחלקה, שיהווה מענה ביניים בין המענה האינטנסיבי הניתן להן בתוכנית ובין המענה הניתן בשגרה במחלקות. במקרים חריגים שבהם הילדים נמצאים בבית, רצוי לאפשר הארכת פרק הזמן בזמן קצוב לצורך קבלת ההחלטה על ביתו הקבוע של הילד. השנה הראשונה של התוכנית תשמש לבחינת הצורך בשילוב בסידור חוץ-ביתי. אם יוחלט כי יש להוציא את הילד מן הבית, מומלץ לשלבו במשפחת "אומנה רצף אימוץ" ולפעול בפרק זמן ממושך יותר על פי שיטת התכנון הבו-זמני ועד לקבלת החלטה על ביתו הקבוע של הילד.
- **הרחבת התמיכה החברתית במשפחות.** רצוי לפעול להגדלת התמיכה החברתית של גורמים שונים בקהילה, מחוץ לתוכנית, במשפחות, כזו שתוכל להמשיך ולהיות זמינה עבורן גם בתום השתתפותן בתוכנית. מומלץ לשקול באילו מקרים יהיה מתאים שמשפחות האומנה תמשכנה לתמוך בהורי הילדים ובילדים ששהו אצלן באומנה ולספק להם הכשרה וליווי מותאמים.
- **התאמה טובה יותר של דרכי העבודה בתוכנית לעקרונות הפרקטיקה המיטבית של שיטת התכנון הבו-זמני ושל תוכניות לשיקום משפחות.** כך למשל, רצוי לפעול למניעת תחלופה גבוהה של העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית; למתן הכשרה ותמיכה שוטפות למשפחות האומנה, המותאמת לאופי התוכנית; להטמעת התוכנית במחלקה לשירותים חברתיים וליצירת צוות עבודה קבוע שעובד בשיתוף פעולה; וכן להתאמת דרכי העבודה של השירותים הנלווים לתוכנית, כמו עבודת שירותי האומנה והייעוץ המשפטי במשרד הרווחה.
- **העמקת הידע על מאפייני הפרקטיקה המיטבית של עבודה עם משפחות שבעת הצטרפותן לתוכנית ילידהן היו בבית או באומנת קרובים.** עבודה עם אוכלוסיות אלה היא ייחודית בישראל, ועל כן אי אפשר ללמוד על עקרונות הפרקטיקה המיטבית לעבודה עם אוכלוסיות אלה ממחקרים בעולם. ולכן רצוי להעמיק את הידע באמצעות למידת עמיתים או באמצעות מחקר.
- **הטמעת התוכנית במחלקות לשירותים חברתיים.** כדי שהתוכנית תוטמע במחלקות ותניב שינוי בדרכי העבודה מומלץ כי:
  - לתפקיד רפרנט התוכנית ימונה מדריך-ראש צוות (מדר"צ) שישפך הדרכה אישית לעובדת הסוציאלית מטעם התוכנית ולאפשר לו פניות לתפקיד.
  - יינתנו הדרכות והכשרות ייעודיות בנושא תפיסת העבודה של התוכנית, הן לעובדים סוציאליים לחוק נוער הן לעובדים סוציאליים של המשפחות במחלקות.
  - יקודם שיתוף הפעולה של העובדים הסוציאליים לחוק הנוער עם העובדת הסוציאלית מטעם התוכנית.
  - תהיה הקפדה על כך שהעובדת הסוציאלית מטעם התוכנית תעבוד בשיתוף פעולה עם עובדים סוציאליים אחרים במחלקה בנוגע למשפחות שאותן היא מלווה.

▪ **התאמת דרכי העבודה של השירות למען הילד, שירותי האומנה והייעוץ המשפטי במשרד הרווחה לדרישות התוכנית.** כדי להתאים את דרכי העבודה של שירותים אלה לדרישות התוכנית, מומלץ ליצור מאגר משפחות "אומנה רצף אימוץ" אשר עומדות בתנאי הסף לקבלת אישור לשמש משפחת אומנה או משפחה מאמצת הן של שירותי האומנה הן של השירות למען הילד; לבחון מראש מה הניע את המשפחה לפנות לאומנה ולהסדיר ליווי למשפחות הכולל הכנה בנוגע לאפשרות שהורי הילד ישתקמו והוא ישוב לגור עימם; ולדאוג לשיתוף פעולה של הייעוץ המשפטי עם דרישות התוכנית, במובן של עמידת בלוחות זמנים מוגדרים המתואמים ל"זמן ילד", למשל על ידי הקצאת כוח אדם ייעודי נוסף למימוש מטרה זו.

▪ **פיתוח והסדרה חוקית של מודלים נוספים למשפחה מיטיבה וקבועה לילדים, נוסף לשתי החלופות הקיימות היום בישראל: בית המשפחה או אימוץ,** וזאת במצבים יוצאי דופן שבהם נדרשות חלופות. למשל, אימוץ על ידי קרובי משפחה (על פי רוב הסבים), אפוטרופסות או כפאלה למשפחות מוסלמיות, ברוח מדיניות בית קבוע של מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה.

#### ▪ **המשך הערכת התוכנית ותוצאותיה**

- המחקר בחן את תוצאות התוכנית בסיומה. מומלץ להמשיך ולבחון את תוצאות התוכנית גם שנה לאחר סיום השתתפותן של המשפחות, כדי לבדוק את יציבותן לאורך זמן.
- המחקר בחן תוכנית שפעלה כתוכנית חלוץ בחמש רשויות. יש לבחון את תוצאות התוכנית במחקר נוסף, לאחר שהתוכנית תפעל במחלקות בקביעות.

## דברי תודה

תודותינו שמורות למי שבזכותם עבודתנו נושאת פרי.

במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – לאיריס פלורנטיין, סמנכ"לית בכירה וראש מינהל שירותים אישיים וחברתיים; לד"ר טלי בורלא, מפקחת ארצית-משפחות חדשות ופונדקאות, מתכללת ארצית של התוכנית "משפחה מיטיבה וקבועה", השירות למען הילד; לאורנה הירשפלד, מנהלת לשעבר של השירות למען הילד (אימוץ); לד"ר יוסף (אסי) אהרונוב, מנהל אגף מחקר, באגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.

בג'וינט ישראל-אשלים – לשרית ויזל, ראש תחום משפחה; לרחל צמח, מנהלת תוכנית הפיילוט הארצית; ולסימון ספאק ספרן, לשעבר מנהלת התוכנית "מאימוץ ילדים לקהילת האימוץ".

תודה לכל חברי ועדת ההיגוי העליונה של התוכנית על ההכרה בחשיבות של המחקר.

תודה לעובדות התוכנית במחלקות לשירותים חברתיים שבהן פעלה התוכנית – אושרת לוי מבאר שבע, כרמית גל מבת ים, גאולה אלישע מאשקלון, שרה לוי מחדרה ומלי גוט והילה שפנגטל מנתניה.

תודה לכל בעלי התפקידים שהסכימו להתראיין ולכל העובדות הסוציאליות מטעם התוכנית במחלקות שבהן היא פעלה.

תודה להורים שהשתתפו בתוכנית ורואיינו במחקר.

תודה לעמיתינו במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל: לבן שלומי, ראש צוות איסוף נתונים; לצוות רכזי איסוף הנתונים וכן לצוות המראיינים; וללילך זוהר על הסיוע בשלבים האחרונים של הניתוח ושל כתיבת הדוח.



# תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	1.1 סקירת ספרות
9	1.2 תיאור התוכנית "משפחה מיטיבה וקבועה"
13	2. תיאור המחקר
13	2.1 מטרת המחקר
13	2.2 שאלות המחקר
13	2.3 שיטת המחקר
16	2.4 אתיקה במחקר
17	3. ממצאים
17	3.1 המשפחות והילדים המשתתפים בתוכנית
23	3.2 תפיסות על דרכי העבודה בתוכנית
37	3.3 תפיסות על הקשר בין התוכנית ובין שירותים נוספים
42	3.4 שביעות רצון מן התוכנית
42	3.5 תוצאות התוכנית
53	4. מגבלות המחקר
54	5. סיכום, דיון והמלצות
54	5.1 סיכום ודיון
58	5.2 המלצות
60	עוד פרסומים של המכון בנושא
61	מקורות
67	נספח א: הניתוח התמטי

## רשימת לוחות

- 15 לוח 1: המשפחות והילדים שהשתתפו בתוכנית, לפי רשות
- 18 לוח 2: מאפייני הסביבה המשפחתית והביתית של המשפחות שהצטרפו לתוכנית
- 19 לוח 3: תפקוד ההורה כמבוגר, במשפחות שהצטרפו לתוכנית
- 20 לוח 4: התפקוד ההורי והטיפול בילדים
- 20 לוח 5: תפקוד במסגרת הלימודים, תפקוד רגשי-חברתי, הרגלי חיים בסיסיים ומצב התפתחותי של הילדים בעת הכניסה לתוכנית
- 22 לוח 6: התפלגות סוגי המקרים, לפי המקום שבו שהו הילדים בעת כניסת המשפחות לתוכנית
- 47 לוח 7: מעורבות לפי חוק הנוער, בנוגע לילדים שהשתתפו בתוכנית
- 48 לוח 8: ילדים שבנוגע אליהם נעשה שימוש באמצעי חירום
- 67 לוח א-1: מפת תמות בנוגע לתפיסות על יישום התוכנית
- 70 לוח א-2: מפת תמות בנוגע לתפיסות על תוצאות התוכנית

## רשימת תרשימים

- 11 תרשים 1: מודל מהלך העבודה בתוכנית
- 43 תרשים 2: המצב הכלכלי ותנאי הדיור של המשפחות, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 43 תרשים 3: היחסים במשפחה ובמקורות התמיכה, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 44 תרשים 4: תפקוד ההורה כמבוגר, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 45 תרשים 5: התפקוד ההורי, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 46 תרשים 6: מדדים מסכמים של תפקוד במסגרת הלימודים, תפקוד רגשי-חברתי, הרגלי חיים בסיסיים ומצב התפתחותי של הילדים, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 47 תרשים 7: ילדים שהיו משולבים בסידור חוץ-ביתי, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 49 תרשים 8: מעברים של הילדים בין סוגי הסידור (ביתי/חוץ-ביתי), מעת ההצטרפות לתוכנית ועד סיומה
- 50 תרשים 9: התפלגות הילדים בסידור חוץ-ביתי, לפי סוג הסידור, בעת ההצטרפות לתוכנית ובסיומה
- 51 תרשים 10: ההחלטה על סידור לילדים בסיום התוכנית