



תהליך למידה לפיתוח מדיניות ורצף מודלים חדשניים של מקלטים לנשים נפגעות אלימות בזוגיות וילדיהן סקירת ספרות בין-לאומית

אורטל טופורק בר יואה שורק

עריכת לשון: מרב שני
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור
עיצוב גרפי: ענת פרקו טולדנו

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

ייעוץ אקדמי: ד"ר דניאלה שבאר-שפירא
עיצוב מדיניות ומודלים: יסמין וולך, מנהלת תחום כיתוח מודלים, אגף חוץ-ביתי, מנהל שח"א,
משרד הרווחה והביטחון החברתי

המחקר הוזמן על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אב תשפ"ג | אוגוסט 2023

רקע

עד שנת 2020 היה הטיפול במקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן (domestic violence shelters, להלן: המקלטים) ודירות המעבר באחריות אגף קהילה במשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דאז, להלן: משרד הרווחה). בעקבות תהליך של ארגון מחדש הועבר הטיפול במקלטים לנשים נפגעות וילדיהן לאגף בכיר חוץ ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות (להלן: האגף החוץ-ביתי) במינהל שירותים אישיים וחברתיים. האגף אמון על טיפול בנשים ובילדיהן שסובלים מאלימות בזוגיות, ועושה זאת כחלק מאחריותו לשירותים חוץ-ביתיים.

עם השינוי הקים האגף לדיור חוץ-ביתי ועדת מקלטים, ותפקידה היה למפות את השירותים הקיימים, להצביע על השירותים החסרים, על היבטים בעבודת השירותים שרצוי לשמר ועל ההיבטים שרצוי לשנות. על בסיס עבודת הוועדה יצא מטה משרד הרווחה בשיתוף עם ד"ר דניאלה שבאר-שפירא מאוניברסיטת תל אביב לתהליך של פיתוח רצף מודלים של שירותים חוץ-ביתיים בעבור נשים וילדים הסובלים מאלימות בזוגיות וגיבוש מדיניות סדורה.

כחלק מן המהלך הזמין האגף לדיור חוץ-ביתי את צוות המחקר ממכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל לחבור לתהליך הלמידה בדרך לפיתוח רצף מודלים חדשניים של המקלטים ולבצע סקירת ספרות בין-לאומית שתתמוך בו.

מטרה

הסקירה נועדה ללוות את תהליך עיצוב המדיניות ופיתוח רצף מודלים חוץ-ביתיים חדשניים בעבור נשים נפגעות אלימות בזוגיות וילדיהן השוהים במקלטים באמצעות מתן מידע על פרקטיקות מיטביות וסוגיות שונות שהעסיקו את קובעי המדיניות במשרד הרווחה.

שיטה

סקירת הספרות כוללת סקירות ספרות שיטתיות, מאמרים אקדמיים וספרות אפורה (מסמכי מדיניות, מחקרי הערכה, אתרי אינטרנט של נותני שירותים ועוד) שבחנו היבטים שונים בעבודת המקלטים ואת חוויותיהם של נשים וילדים ששהו במקלטים. איסוף המידע נערך בין החודשים יוני 2022 לדצמבר 2022, והמידע אותר במאגרי מידע אקדמיים וברשתות האינטרנט.

ממצאים עיקריים

ממצאי המחקרים שנסקרו מתייחסים לשבע סוגיות שהעסיקו את קובעי המדיניות:

1. הערכה של רמת הסכנה של נשים נפגעות אלימות והאסטרטגיות שבהן הן נוקטות כדי להקטין את הסיכון לאלימות: נשים נפגעות אלימות משתמשות באסטרטגיות רבות כדי להפחית את הסיכון לאלימות, את תדירותה ואת חומרתה או כדי להימנע ממנה. ממחקרים עולה שככל שהנשים נקטו אסטרטגיות הרגעה פסיביות יותר, כך היו יעדי אלימות ברמה בינונית ונמוכה מצד בני זוגן, ואילו נשים שנקטו אסטרטגיות אקטיביות, בהן התנגדות מפורשת ואף תקיפה בחזרה, ספגו אלימות חמורה מצד בני זוגן ולעיתים אף היו בסכנת חיים.
2. חוויית השהות של נשים במקלטים: ממחקרים שונים עולה שלמערכת היחסים של הנשים עם נשות הצוות במקלטים יש חשיבות מכרעת והשפעה בעלת משקל על תפיסת הנשים את שהותן במקלטים.
3. הסביבה הפיזית של המקלט: סביבה פיזית מותאמת הכוללת מרחב פרטי לצד מרחבים ציבוריים וקרבה לטבע מסייעת להסתגלותן של נשים למקלט.
4. משך השהות: נמצא שככל שהשהות במקלטים ארוכה יותר כך ההיתכנות שהנשים יצאו ממעגל האלימות גבוהה יותר.
5. חוויית השהות של ילדים במקלטים: הילדים חווים את השהות באופן אמביוולנטי. מחד גיסא הם חווים את המעבר למקלט כמנותק מרצף החיים שלהם, פתאומי ומאופיין באי-ודאות. מאידך גיסא הם מעריכים את הביטחון והמוגנות שקיבלו במקלט לצד סיוע בתחומי חיים נוספים.
6. עקרונות להתערבות עם ילדים השוהים במקלטים: נמצאו שני סוגים של עקרונות מומלצים. **עקרונות אוניברסליים**, כגון שמירה על המוגנות והביטחון של הילדים ומניעת רה-טראומטיזציה ו**עקרונות של טיפול ממוקד טראומה**, למשל קבלה ללא תנאי כנגזרת של הבנה של השפעות הטראומה על הילדים והאימהות והערכה של השפעות החשיפה לאלימות בזוגיות על הילד.
7. התערבות בין-תחומית עם נשים וילדים במקלטים: מן הספרות עולה שחסרים שיתופי פעולה עם נשות מקצוע בתחום הרפואה ובריאות הנפש. נוסף על כך, נדרש מודל עבודה כוללני עם שירותים משיקים בקהילה. אחד המודלים שאימצו בשנים האחרונות שירותים רבים בקהילה שמסייעים לנשים נפגעות אלימות בזוגיות הוא **מודל התגובה הקהילתית המתואמת**. מודל זה מתמקד בתיאום בין סוגי המענים של גורמים שונים בקהילה ובמניעת כפילות ביניהם, ובכך הוא מקדם את היעילות במתן השירותים.

המלצות

עבור כל סוגיה נוסחו המלצות כפי שעלו מסקירת הספרות. ההמלצות המרכזיות מדגישות את הצורך בהרחבה ובטיוב של העבודה הבין-תחומית בין צוות המקלט ואנשי מקצוע בקהילה ואת הצורך בפיתוח רצף שירותים ומענים לנשים נפגעות אלימות בזוגיות וילדיהן בהתאם לצורכיהן הייחודיים.

פתח דבר

בשנים האחרונות חלה עלייה בפניות של נשים נפגעות אלימות במשפחה וילדיהן לעזרה, ולפיכך משרד הרווחה והביטחון החברתי פועל להרחיב את השירותים הניתנים לאוכלוסייה זו ולפתחם. כחלק ממגמת ההרחבה והפיתוח עבר המשרד שינויים ארגוניים. בין היתר הועברה האחריות לשירותים החוץ-ביתיים המיועדים לטיפול בנשים ובילדיהן הסובלים מאלימות במשפחה – קרי, המקלטים לנשים נפגעות אלימות ודירות המעבר – מאגף קהילה במשרד הרווחה והביטחון החברתי לאגף בכיר חוץ ביתי, משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות במינהל שירותים אישיים וחברתיים.

בעקבות המעבר ייסד האגף החוץ-ביתי ועדת מקלטים והטיל עליה למפות את השירותים הקיימים, להצביע על השירותים החסרים, לזהות את ההיבטים בעבודת השירותים שרצוי לשמר ואת אלו שיש לשנות. בוועדה השתתפו אנשי ונשות מטה, נשות מקצוע המפעילות את השירותים ואנשי אקדמיה, וליוותה אותה היועצת הארגונית דפנה קלנברג מג'וינט-אלכא.

על בסיס מיפוי הצרכים והמלצות ועדת המקלטים החל האגף תהליך של גיבוש מדיניות ופיתוח רצף של מודלים לשירותים חוץ-ביתיים בעבור נשים וילדים נפגעי אלימות במשפחה, בשיתוף עם ד"ר דניאלה שבאר-שפירא מאוניברסיטת תל-אביב, מומחית בעלת ניסיון עשיר בתחום אלימות במשפחה ועל בסיס המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה. כיום האגף נמצא בתהליך של ניסוח המדיניות וכתיבתה. מלבד פעולות אלה פתח האגף את המקלט ה-16 בעבור אוכלוסיית הנשים והילדים, והוא עתיד לפתוח יחידות מתבגרים נוספות כמו גם מענים נוספים בהתאם לצרכים המתפתחים.

נוסף על כך, על בסיס המלצות הוועדה הבין-משרדית שפורסמו בשנת 2016, מסקנות ועדת המקלטים והניסיון הנצבר, האגף משקיע כיום משאבים רבים להעשרת השירותים שניתנים לילדים ובני נוער שנמצאים במקלטים. כל זאת מתוך תפיסה שהילדים, נוסף על אימותיהם, הם לקוחות מרכזיים של מקלטים ואוכלוסיית יעד העומדת בפני עצמה, בעלי מאפיינים וצרכים משלהם, וזקוקים לעיבוי המענים הניתנים כיום.

לצורך העמקת הידע וביסוס המדיניות פנה האגף למכון ברוקדייל לכתיבת סקירת ספרות בין-לאומית בנוגע למדיניות הרווחת בעולם ולרצף השירותים שניתנים לנשים וילדיהן הסובלים מאלימות במשפחה. סקירה זו היא אבן דרך מקצועית בתהליך גיבוש המדיניות של המשרד. אבקש להודות לצוות המחקר של מכון ברוקדייל, ד"ר יואה שורק ואורטל טופורק בר, על כתיבת סקירה זו. כמו כן אבקש להודות לצוות מטה האגף שמוביל את העשייה: ד"ר רונית צור, מנהלת שירות ניהול ופיתוח ידע, ויסמין וולך, מנהלת תחום באגף החוץ-ביתי. ותודה מיוחדת לד"ר דניאלה שבאר-שפירא על השותפות בדרך.

יעל וייס

מנהלת אגף בכיר החוץ ביתי

משפחה, ילד ונוער והשמות מיוחדות

מנהל שח"א

רקע לפיתוח מודלים ועיצוב המדיניות

גיבוש מדיניות ובניית מודלים הם תהליך מרתק ובעל ערך רב ואף מרגש; בנקודת זמן מסוימת ניתנת ההזדמנות לעצור, להתבונן על הקיים, לנסח עמדה אידאולוגית, לגבש תפיסות מקצועיות, לזהות חוזקות אל מול אתגרים ולקדם שינויים שבהם יבואו כל אלה לידי ביטוי.

תהליך כזה שואף לאינטגרציה בין מקורות ידע שונים אשר כל אחד מהם מחזיק נקודת מבט אחרת ומביא עימו התבוננות חדשה וסוג אחר של ידע. האתגר המרכזי הוא לא להעדיף סוג ידע אחד על סוג ידע אחר ולהצליח להחזיק – עד כמה שאפשר – את כל נקודות המבט. בעבודת גיבוש המדיניות של המקלטים ביקשנו ללמוד מכל סוגי הידע הקיימים בזירה זו:

מקור ידע ראשון הוא הנשים נפגעות האלימות. למדנו על חייהן בצל האלימות טרום ההגעה למקלט ועל תחושותיהן וחוויותיהן בעת שהותן במקלט. מידע זה ותובנותיהן לאחר היציאה ממנו הם ידע שנרכש על בסיס חוויתי, קרי, המדויק והקרוב ביותר לחוויה. בידע שהן מספקות גלום הסיפור המלא והשלם של האלימות, המשאלה והדרך לחיים מוגנים ובטוחים. מקלטים קמו ונועדו לענות על צורכיהן של נשים נפגעות אלימות, ולפיכך, וכדי לסייע להן באופן המיטבי ביותר, נקודת המבט שלהן ושל בניהן ובנותיהן היא הידע התשתיתי והחשוב ביותר בתהליך זה.

מקור הידע השני הוא פרי הניסיון המקצועי של נשות הצוות במקלטים על מגוון התפקידים שהן אחוזות; הן אלה שפוגשות את הנשים ואת ילדיהן בעת המשבר ומלוות אותם בשגרת החיים של המקלט ובמציאות בחוץ בזמן שהותם במקלט ולאחר יציאתם ממנו. עבודתן מאתגרת מאוד ויוצרת דילמות מקצועיות, אתיות ואידאולוגיות ומתח מתמיד בין תאוריה למעשה. לידע שלהן מצטרף זה של מנהלות המקלטים, מנכ"ליות העמותות ובעלות תפקידים במשרד הרווחה. לנשים אלה מבט-על של ניהול מקלטים ועבודה עם ומול משרדי ממשלה, הן בקיאות בחוקים, בתקנות ובנהלים מקצועיים או אחרים. הידע שלהן נשען על ניסיון מצטבר וארוך שנים הן בהבנת מורכבות האתגרים הן בפתרונות שנוצרו לאורך השנים במאמץ לתרגם את הרעיון למעשה.

מקור ידע שלישי הוא הידע התאורטי והמחקרי המצטבר ממאמץ של יותר מ-50 שנה להבין את בעיית האלימות נגד נשים בזוגיות ולסייע לדייק את הפתרונות הנכונים והמתאימים ביותר.

חוברת זו היא תוצר של סוג הידע השלישי והחשוב הזה, אך הוא אינו תאורטי גרידא, אלא נעשה בדיאלוג מתמיד עם מקורות הידע האחרים. סקירת הספרות שלהלן לא שימשה בסיס שעליו נבנו החלקים האחרים, אלא נוצרה והתפתחה תוך כדי תנועה כתשובה לסוגי ידע אחרים או דווקא ככזו שמכנה אליהם שאלות באופן ספירלי. על בסיס דילמות שנוולדו מסוגי הידע האחרים, ניסחנו שאלות, והתשובות שעלו מהספרות היוו בסיס לשאלות הבאות וחוזר חלילה. כך גם ידע שעלה מהספרות החזיר אותנו אל הנשים במקלט ואל נשות צוות בשאלות נוספות. חשוב היה לנו שתכנון המדיניות יעשה מתוך שיח ודיאלוג מתמיד בין סוגי הידע השונים ושהתוצר ישקף תהליך זה.

כדי להפוך את הקוראות והקוראים לשותפות ושותפים לתהליך בתחילת כל פרק מתוארת הסוגיה שעליה ניסינו להשיב. ברצוננו להודות מקרב לב לשותפות שלנו במכון ברוקדייל שהסכימו לצאת איתנו לדרך זו, ואנו תקווה שייוצרו בעתיד שיתופי פעולה פוריים נוספים שבאמצעותם ייבנה מאגר ידע מתוך שיח בין נקודות מבט המחזיקות כל אחת חלק אחד, וכולן יוצרות שלם.

ד"ר דניאלה שבאר-שפירא

אוניברסיטת תל אביב

יסמין וולך

מנהלת תחום פיתוח מודלים

אגף חוץ ביתי

מנהל שח"א משרד הרווחה

תוכן עניינים

1	1. מבוא
4	2. מטרה
5	3. שיטה
6	4. סקירת הספרות
6	4.1 הגדרות לאלימות בזוגיות
10	4.2. הערכת רמת הסכנה של נשים נפגעות אלימות ותכנון המוגנות
14	4.3 חוויות של נשים מחייהן במקלטים
19	4.4 הקשר בין הסביבה הפיזית במקלט, משך השהות בו והיכולת לצאת ממנו לחיים עצמאיים ובין שביעות הרצון של נשים ותוצאות הטיפול בהן
24	4.5 השפעות החשיפה לאלימות בילדות על חיי הילדים והתפתחותם
31	4.6 תוכניות התערבות עם ילדים השוהים במקלטים
40	4.7 התערבות בין-תחומית עם נשים וילדים במקלטים
46	5. סיכום ותובנות שעלו מסקירת הספרות
46	5.1 סיכום
51	5.2 המלצות על פי ממצאי סקירת הספרות
53	עוד פרסומים של המכון בנושא
54	מקורות
74	נספח: תוכניות התערבות לילדים במקלטים – דוגמאות נבחרות מן העולם