

# מעבר מחיים מוסדיים לחיים עצמאיים בקהילה: עיקרי דו"ח ועדת דותן

רוני הולר<sup>1</sup>

## מבוא

בתחילת 2022 נחשף בתקשורת הישראלית כי במוסד "בני ציון" בראש העין התרחשו אירועי אלימות ברוטליים וממושכים של מטפלים כלפי דיירי ודיירות המקום, רובם הגדול אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית. שלושה חודשים מאוחר יותר מתו שלושה דיירים מהרעלת מזון במוסד "בית דפנה" בחולון. מקרים קשים אלו מצטרפים לשורה ארוכה מאוד של מקרי התעללות והזנחה שנחשפו במהלך השנים במסגרות הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם מוגבלות<sup>2</sup>, וכן רבים אחרים שלא נחשפו. בעקבות אירועים אלו ולאחר לחץ ציבורי החליט שר הרווחה והביטחון החברתי דאז, מר מאיר כהן, למנות ועדה ציבורית בראשות השופטת (בדימוס) שולמית דותן, ל"בחינה ולהבניית דרכי הניהול וההפעלה של מסגרות לאנשים עם מוגבלות" (להלן: ועדת דותן). בכתב המינוי לוועדה נקבע כי בחינת הוועדה תיעשה מתוך נקודת מבט מערכתית וכוללת, וזאת מתוך הנחה כי המקרים שנחשפו לאחרונה מבטאים כשלים המאפיינים גם מסגרות אחרות. עוד נקבע כי בחינת הוועדה תיעשה לאור עקרונות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות שמדינת ישראל אשררה בשנת 2012. מטרת מאמר זה, אשר נכתב על ידי אחד מחברי ועדת דותן, היא לשרטט בקווים כלליים את עיקרי דו"ח הוועדה ואת המלצתה המרכזית על מעבר מגישה מוסדית לגישה מבוססת

1 פרופ' רוני הולר, המרכז ללימודי מוגבלות, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים. עבודתו המחקרית מתמקדת בחקר זכויות אנשים עם מוגבלות במדינת הרווחה.

2 ראו למשל: איתאל, 2019; שומפלבי, 2015.

קהילה (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023). במסגרת מעבר זה, המכונה בשפה מקצועית אל-מיסוד, אנשים עם מוגבלות עוברים מחיים במוסדות לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה, ומקבלים את התמיכה המתאימה לשם כך. ההנחה היא כי סגירת מוסדות ומעבר לחיים בקהילה הם בעלי ערך רב ביותר לאנשים עם מוגבלות, ובין השאר תאפשר להם לממש את אנושיותם ואת היותם אזרחים שווים זכויות. יציאה זו, כפי שגם ארחיב בהמשך, נמצאה כמקדמת רבות את איכות החיים, ומפחיתה את הסיכון למקרי אלימות והזנחה, כגון אלו שנמצאו כרווחים במסגרות הדיור החוץ-ביתי בישראל<sup>3</sup>. למרות כל זאת, בשל אתגרים, חסמים וכוחות בולמים שונים מתקשות מדינות שונות, בהן ישראל, ליישם בהצלחה מעבר זה שבין גישה מוסדית לגישה מבוססת קהילה. המלצות הוועדה שאציג בהמשך, מבקשות לתת מענה לאותם אתגרים, חסמים וכוחות בולמים, ולשרטט מתווה אפקטיבי להנעה ויישום של תהליך אל-מיסוד שמבטא מעבר מגישה מוסדית לגישה מבוססת קהילה.

תחילה אציג את דרכי העבודה של הוועדה וכן מספר מושגים ונתוני יסוד על אודות מערך מסגרות הדיור החוץ-ביתי. בחלקים השלישי והרביעי בהתאמה אשרטט את מציאות החיים הקשה והבלתי נסבלת שזוהתה במסגרות הדיור, ואת גורם השורש אשר הוועדה זיהתה כאחראי למציאות זו: שימוש נרחב בגישה המוסדית. בחלק החמישי אתמקד בהמלצה המרכזית של הוועדה בדבר התנעת תהליך אל-מיסוד ומעבר לחיים בקהילה. אסיים את המאמר באפילוג העוסק בחשש כי המלחמה אשר פרצה בימים אלו, ואשר שינתה את מציאות חיינו, תחסום אותנו מלשנות את מציאות החיים של דיירי המסגרות.

## ועדת דותן: תהליכי עבודה

ועדת דותן כללה שמונה חברות וחברים מרקעים מקצועיים שונים<sup>4</sup>, תהליך העבודה נמשך על פני שבעה חודשים, ומסקנותיה והמלצותיה הוגשו בפברואר 2023. תהליך העבודה כלל בין השאר: 1) מפגשים עם בעלי עניין ונציגי ארגונים שונים; 2) קריאת עדויות וניירות עמדה שנשלחו לוועדה בעקבות פרסום קול קורא - העדויות הוגשו על ידי גורמים שונים,

---

3 השימוש במונח "חוץ-ביתי" מעורר מחלוקת ובצדק, שכן הוא מניח ביסודו שמסגרת הדיור אינה מהווה ביתו של האדם. השימוש בו במאמר זה נובע גם מכך שזהו השימוש המקובל במערכת הרווחה, אבל גם בשל הרצון שלא לטשטש את הנחת היסוד הזו המעצבת במידה רבה את מציאות החיים במסגרות, כפי שנמצא בדו"ח ועדת דותן.

4 יו"ר הוועדה, השופטת (בדימוס) שולמית דותן, אברהים אבו ג'עפר, אודליה פיטוסי, עו"ס אורנה יוגב, בעז מונק, ברוננו לביא, משולם נהרי ופרופ' רוני הולר, מחבר מאמר זה. בנוסף, ד"ר אלה סלמן שימשה כמתאמת הוועדה למשרד, וד"ר אורי לנדאו שימש כיועץ אסטרטגי לוועדה. דנה אובסישצ'ר ריכזה את עבודת הוועדה.

בהם משפחות, דיירים ועובדים לשעבר, ואילו ניירות העמדה הוגשו על ידי ארגוני חברה אזרחית, קבוצות סנגור של אנשים עם מוגבלות ומפעילי מסגרות; 4) קריאה וניתוח של מחקרים, ניירות מדיניות ודו"חות; 5) ביקורים במסגרות דיור.

ככל שהתקדמה עבודת הוועדה, ולאחר שנחשפו חברה לעדויות, לנתונים ולתפיסות השונות, התגבשו ארבע נקודות מוצא ערכיות ומקצועיות אשר ליוו את גיבוש מסקנותיה והמלצותיה בהמשך הדרך: 1) הכרה בזכות של אנשים עם מוגבלויות לחיות כאחד האדם, ולחיות חיים עצמאיים ואוטונומיים, בסביבה מכבדת ומוגנת מניצול והתעללות, ומתוך תפיסה הרואה במדינה כאחראית על הסרת חסמים ומתן שירותי רווחה ותמיכה אשר יאפשרו לממש זכות זו; 2) עקרונות מקצועיים המכירים בחשיבות של חיים בקהילה ובפגיעות שבחיים מוסדיים ואשר מדגישים את הערך שבשירות מכוון אדם; 3) ניסיון בינלאומי ומחקרי בתהליכי אל-מיסוד; 4) אחריות המדינה למימוש שירותי רווחה איכותיים ויעילים.

## מערך מסגרות הדיור החוץ-ביתי לאנשים עם מוגבלות

משרד הרווחה והביטחון החברתי הוא הגורם המרכזי האמון על אספקת שירותי רווחה עבור אנשים עם מוגבלויות בישראל<sup>5</sup>. חלק משירותים אלו ניתן בקהילה, כאשר האדם מתגורר בביתו או בבית משפחתו, ואילו חלק אחר ניתן במסגרות שירותי הדיור החוץ-ביתי, שבהן מתמקד דו"ח הוועדה. בדיור החוץ-ביתי האדם עם המוגבלות מתגורר ביחד עם קבוצה נוספת של אנשים עם מוגבלויות, ומי שמפעיל את המסגרת ואת שירותי התמיכה הניתנים בתוכה, הוא ספק שירות מהמגזר העסקי, הוולונטרי או הציבורי. מערך מסגרות הדיור החוץ-ביתי כולל שלושה סוגים מרכזיים של מסגרות:

**מעונות פנימייה** - מסגרות בעלות אופי טוטלי (גופמן, 2006), שעליו ארחיב בהמשך, ושבהן מתגוררים מספר רב של דיירים השוהים בהן כל שעות היממה (105 בממוצע במעונות עבור אנשים עם מוגבלות שכלית)<sup>6</sup>. כחלק מכך, כלל תחומי החיים של הדיירים – תעסוקה, אוכל,

5 גורם מרכזי נוסף הוא משרד הבריאות אשר עקב נסיבות היסטוריות מספק חלק ניכר משירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות נפשית. במסגרת שירותים אלו נכללות גם מסגרות דיור. עקב התמקדות כתב המינוי של הוועדה במסגרות של משרד הרווחה, מסגרות אלו לא נכללו בניתוח והמלצות הוועדה, ועל כן גם לא מכוסות על ידי מאמר זה.

6 בארבעה עשר מהמעונות הללו מתגוררים יותר מ-150 דיירים, ובתשעה יותר מ-200. בקרב אוכלוסיות אחרות, כגון אנשים על הרצף האוטיסטי, מספר הדיירים מצומצם יותר, אבל המאפיינים המוסדיים, כולל שהות במסגרת במהלך כל שעות היום והניתוק מהעולם שבחוץ, הם במובנים רבים זהים.

פעילויות פנאי ושינה ובהרבה מקרים גם שירותי בריאות – מתקיימים בתוך כותלי המסגרות. במסגרות אלו, אשר החלו להיות מוקמות עם הקמת מדינת ישראל, ישנה הפרדה ברורה בין העולם שבחוץ לבין העולם שבתוך המוסדות. הפרדה זו באה לידי ביטוי בדברים אלה: חומה ושער נעול, שימוש מועט ביותר ביציאות החוצה של הדיירים, מיעוט מבקרים ועוד. בשל גודלם ואופיים ניתן במוסדות אלו מקום מועט ביותר לאוטונומיה, לרצונות ולצרכים האישיים של הדיירים. הדיירים נדרשים להיות מוכפפים לצרכים ארגוניים ולהיגיון ביורוקרטי.

**הוסטלים** - לצד המעונות ובמהלך שנות השבעים החלו לקום הוסטלים ביוזמת ארגוני הורים. מסגרות דיור אלה נחשבו בתקופה ההיא כפתרון קהילתי ואנושי יותר. בשונה ממעונות פנימייה חלק מהפעילות של הדיירים, כגון תעסוקה, מתרחשת מחוץ לכותלי המוסד. באופן דומה מספר הדיירים בהוסטלים הוא נמוך ביחס למעונות (לרוב, עד כ-24 דיירים). עם זאת, חלק ניכר ממאפייני החיים בהוסטלים - החל מהגבלה על כניסה ויציאה, ההכרח לחלוק חדר עם דייר או דיירים נוספים ועד מקום מועט לבחירה ואוטונומיה של הדיירים - זהים לאלו שבמעונות, עם כל המשמעויות שיש לכך על פגיעה באיכות החיים ובמימוש הזכויות של הדיירים.

**מערכי דיור** - החל משנות השמונים החל להתפתח מענה נוסף, קהילתי יותר, בדמות מערכי דיור מוגן. מדובר בקבוצה של דירות ובתים הפזורים בקרבה גיאוגרפית, המופעלים על ידי מפעיל אחד, ואשר בכל אחת אמורים לשהות מספר קטן יותר של דיירים (לרוב כ-6 דיירים). יתירה מכך, בשונה מהמעונות ולרוב גם מהוסטלים, מערכי הדיור ממוקמים פיזית בתוך הקהילה ולא בשוליה ברוב המקרים. בהמשך לכך, דיירי מערכי הדיור שוהים חלק מהיום מחוץ למסגרת, בעיקר במסגרת תעסוקתית ולעיתים גם במסגרות פנאי. לצד זאת, חשוב לציין כי חלק ממערכי הדיור מאמצים אף הם מאפיינים מוסדיים, כגון מספר רב של דיירים, מעט אוטונומיה, בחירה והתאמה האישית, וכן חלוקת חדר עם דייר או דיירת נוספים.

ניתוח הנתונים על אודות השימוש במסגרות דיור חוץ-ביתי מראה באופן ברור כי על אף גידול מסוים בשנים האחרונות במערכי הדיור, נכון להיום, המערכת מבוססת בצורה משמעותית על גישה מוסדית. נכון ל-2022, מתוך 18,044 איש ואישה אשר התגוררו כדרך קבע במסגרות הדיור החוץ-ביתי של משרד הרווחה<sup>7</sup>, 9,443 (52%) התגוררו במעונות פנימייה. המצב בולט במיוחד בקרב אנשים עם מוגבלות שכלית, אשר 7,323 מתוכם (61%) התגוררו במעונות פנימייה. יתירה מכך, מציאות זו לא השתנתה כמעט בעשור האחרון: בשנת 2012 התגוררו במעונות אלו 7,485 איש ואישה עם מוגבלות שכלית. שימוש נרחב נוסף הוא בהוסטלים, שבהם מתגוררים כ-2,557 דיירים (14%)<sup>8</sup>. במהלך העשור האחרון אף הורחב השימוש בסוג זה של מסגרת מוסדית: בשנת 2012 מספר הדיירים עמד על 1,859.

7 לא כולל מכינות לחיים עצמאיים.

8 מספר זה לא כולל הוסטלים הנמצאים במסגרת מערכי דיור, כפי שיוצג בהמשך.

כאמור, החל משנות השמונים החל שימוש במערכי דיור. ניתוח המגמה של העשור האחרון מראה כי חל גידול במספר הדיירים במערכים אלו מ-3,647 בשנת 2012 ל-6,117 בשנת 2022 (34%). למרות מגמה מבורכת זו, הוועדה מדגישה כי מדובר בשינוי קטן שאין בו כדי לשנות את התמונה הגדולה שבה גם כיום עיקר השימוש במסגרות דיור לאנשים עם מוגבלות, בעיקר אלו עם מוגבלות שכלית ואוטיזם, הוא במוסדות גדולים וסגרטיביים, בדמות מעונות והוסטלים. בתוך כך מדגישה הוועדה כי עיקר הגידול במערכי הדיור נובע מאוכלוסייה שנכנסה למערכת. היקף הדיירים במעונות נשאר, כאמור, כמעט ללא שינוי, והיקף הדיירים בהוסטלים אף התרחב. בהמשך לכך, במהלך השנים המשרד הניח כי מערכי הדיור הקהילתי אינם חלופה ראויה לאנשים אשר להם צרכים משמעותיים, כגון צרכים בתחום הבריאות או התנהגות מאתגרת<sup>9</sup>. הנחה זו הובילה את המשרד לעיתים קרובות שלא לאפשר לדיירים ולמשפחות המעוניינים בכך לבחור בחלופה זו, וכן הובילה לכך שהמשרד נמנע מלפתח מערך נרחב של דירות בקהילה הנותנות מענה לאנשים שיש להם צרכים משמעותיים.

לבסוף, חשוב להדגיש כי נתונים אלו על אודות השימוש במסגרות הדיור החוץ-ביתי אינם כוללים אותם אנשים אשר מתגוררים מחוץ למסגרות אלו. למעשה, רוב גדול של אנשים עם מוגבלויות, כולל כאלו עם מוגבלות שכלית ואוטיזם, אינם מתגוררים במסגרות דיור חוץ-ביתי אלא בקהילה. למשרד אין נתונים מהימנים על אוכלוסייה זו, אבל אינדיקציות רבות מעידות שחלק גדול ממנה מתגורר גם בחייו הבוגרים בבית משפחתו, לרוב בבית הוריו. נכון להיום, כך מדגישה הוועדה, לאוכלוסייה זו אין מעטפת תמיכה משמעותית, כזו אשר תאפשר לה להתגורר בדירה משלהם. יתירה מכך, סביר כי במסגרות הדיור החוץ-ביתי מתגוררים רבים אשר היו מעוניינים לעבור לגור בדיור עצמאי בקהילה, אילו קיבלו הזדמנות לכך, אולם אין באפשרותם לעשות זאת ללא מעטפת תמיכה מתאימה.

## מציאות החיים במסגרות הדיור החוץ-ביתיות

### של אנשים עם מוגבלות

המידע שנאסף על ידי הוועדה הצביע על מציאות חיים קשה ולעיתים קרובות מזעזעת השוררת בחלק ניכר ממסגרות הדיור, בעיקר מעונות והוסטלים. מציאות זו יכולה להיות איכות חיים בלתי מספקת, הזנחה שיטתית ואפילו להגיע למצבים של התעללות מכוונת. ניתוח מציאות פוגענית זו מצביע על מרכיביה השונים, שבהם אלימות של הצוות הטיפולי

<sup>9</sup> הכוונה להתנהגות הנתפסת מבחינה חברתית כחריגה וכבעלת השלכות שליליות משמעותיות על האדם או סביבתו (Emerson and Einfeld, 2011).

כלפי דיירים, אלימות יום-יומית בין הדיירים, טיפול רפואי ופרה-רפואי לקוי, היקף מצומצם ביותר של מענים טיפוליים, שימוש נרחב ביותר ולא מבוקר דיו בתרופות פסיכיאטריות, תנאי מחיה צפופים ומצב ירוד של מבנים ותשתיות, מרחב מצומצם למימוש בחירה, אוטונומיה ופרטיות והעברת היום בחוסר מעש ומשמעות. אף שיטתו שוני בין המסגרות, ניתוח ממצאי הוועדה מראה כי מאפייני המציאות הללו אינם נקודתיים, ואינם תוצר של "תפוחים רקובים" (Manthorpe & Stanley, 2002), אלא מדובר במאפיינים מערכתיים ושיטתיים.

מפאת שיקולי היקף לא ניתן להרחיב במאמר זה על כל אחד ממרכיבי מציאות קשה זו, אולם על מנת לספק המחשה לתמונת המציאות ששרטטה הוועדה, ארחיב על האלימות של הצוות המטפל וכן על השימוש הנרחב והלא מבוקר באמצעים מגבילים וכן על המרחב המצומצם למימוש הזכות לאוטונומיה ובחירה. הפרטים הם אלה:

## אלימות של הצוות המטפל

ממצאי הוועדה מראים לנו כי גם אם המקרים שהתגלו במעון "בני ציון" היו אולי קיצוניים בהיקפם ובחומרה שלהם, הרי שאלימות של צוות כלפי דיירים היא סימפטום מערכתי, ובתור שכזו היא מתרחשת במגוון נרחב של מסגרות מוסדיות, או לחלופין עלולה להתרחש בכל רגע נתון. למעשה, כך מציינת הוועדה, לא הייתה כמעט מסגרת דיור שבה ביקרו חבריה, שלא דווח בה כי בשלב כזה או אחר נמצא איש צוות שנקט אלימות שיטתית או חד-פעמית כלפי הדיירים והדיירות. בהמשך לכך, כמעט בכל אחת מהמסגרות דווח לחברי הוועדה על ידי ההנהלה כי הסכנה להתרחשות של אלימות צוות אורבת כל הזמן מעבר לפינה, וכי הם מנסים בצורות כאלו או אחרות לזהות ולהתמודד איתה. חלק ניכר מהם התייחס גם לתופעה של "רשת שתיקה", שבה העובדים מודעים למעשים לא אתיים, חלקם אלימים כלפי הדיירים, אולם אינם מדווחים עליה. העדויות שהציגו בפנינו בני משפחה, עובדים לשעבר ודיירים, הכילו אף הם מגוון רחב של מקרי אלימות ברמות שונות שבהם הצוות המטפל פגע בכוונת מכוון בדיירי המסגרות. הסתכלות רחבה על כל עדויות אלו ורבות אחרות מראה לנו כי בכל רגע ורגע כל המעורבים במסגרות חוששים מכך כי מישהו בצוות נוקט או עלול לנקוט אלימות כלפי הדיירים.

## שימוש נרחב ובלתי מבוקר באמצעים מגבילים

אמצעים מגבילים (restraints) הינם התערבות מכוונת אשר יש בה כדי להגביל את חופש התנועה של גוף האדם או חלקים ממנו (Kumble & McSherry, 2010). ממצאי הוועדה עולה כי בחלק ניכר ממסגרות הדיור נעשה שימוש יום-יומי נרחב באמצעים מגבילים מסוגים שונים, כולל הגבלות פיזיות, כגון החזקת הידיים של האדם או ריתוק האדם לרצפה, הגבלה

מכנית שבה נעשה שימוש במכשירים ובאביזרים, כגון רצועות, חגורות, כיסאות ופרטי לבוש כדי להגביל את תנועת האדם, וכן השמת הדייר בבידוד, קרי בחלל מוגדר ונפרד, לרוב בחדר סגור וייעודי, שממנו נאסר עליו לצאת. כפי שמצאה הוועדה, הגבלות אלו יכולות לנבוע ממגוון מניעים של הצוות המטפל, כולל: רצון להתמודד עם התנהגות מאתגרת של הדייר העלולה לפגוע בעצמו או באחרים, מתוך רצון למנוע סכנה אחרת (למשל: נפילה מכיסא או מיטה), כאמצעי חינוכי או טיפולי או כאמצעי ענישה.

על פי ממצאי הוועדה, ההיקף, האופן והסיבות לשימוש באמצעים אלו אינם מנוטרים בדרך כלל על ידי משרד הרווחה והגורמים המקצועיים. משמעות הדבר היא כי ברוב המקרים ההחלטה על השימוש באמצעים מגבילים נעשית בתוך המסגרת ולעיתים קרובות גם ברמת צוות הטיפול הישיר ללא הכוונת אנשי מקצוע מוסמכים. ואכן, מעדויות רבות שהגיעו לוועדה, וכן מסוירים בשטח עולה תמונה קשה של שימוש נרחב באמצעים מגבילים, לעיתים קרובות אף שלא לטובת האדם (יהיו אשר יהיו), אלא לטובת צורכי המערכת או בשל סיבות לא ראויות אחרות. הוועדה גם מדגישה כי גם במקרים שבהם האמצעים המגבילים נובעים מתוך רצון להתמודד עם מה שמכונה "התנהגות מאתגרת", העלולה להעמיד את האדם או סביבתו בסיכון, לא זוהה כל ניסיון מערכתי משמעותי לספק מענים חלופיים אשר יאפשרו להתמודד עם אותה התנהגות באמצעים פחות מגבילים ואלימים.

## מרחב מצומצם למימוש הזכות לאוטונומיה ובחירה

בהמשך לשאר מרכיבי המציאות שזוהו, וגם כפועל יוצא של אותה מציאות, השהות במסגרות הדיור מגבילה משמעותית את היכולת של הדיירים לממש את הזכות שלהם לאוטונומיה, בחירה ופרטיות בחיי היום-יום. בכל הקשור לאוטונומיה ובחירה, למשל, לדיירים של מסגרות אלו, בעיקר מעונות והוסטלים אבל לא רק אלו, אין למעשה בחירה משמעותית בנוגע לדברים האלה: מתי לקום בבוקר ומתי ללכת לישון; מתי לאכול ארוחות והאם לאכול בין ארוחות; איזה אוכל יאכלו; אילו בגדים לקנות ואילו ללבוש; האם יהיו להם שותפים לחדר, ומי שותפים אלה יהיו; איך יעוצב החדר שלהם; האם יראו תוכנית בטלוויזיה, מתי יראו ואיזו תוכנית זאת תהיה; האם ללכת לתעסוקה, ומה לעשות בשעות הפנאי; האם לעשות שימוש בטלפון ומתי; מתי יארחו את בני משפחתם ועוד. הוועדה גם מציינת כי גם למשפחות עצמן אין ברוב המקרים כל מעמד מרכזי בבחירות אלו ובעיצוב חיי היום-יום של בני משפחתם.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> כאמור, הגבלות אלו על הזכות לאוטונומיה ובחירה משקפות בעיקר את החיים במוסדות בעלי המאפיינים הטוטליים - מעונות והוסטלים. אבל הוועדה מדגישה כי גם במסגרות קהילתיות יותר של מערכי הדיור המוגן בקהילה ישנה הגבלה לא מבוטלת של זכות זו. כך למשל, דייר שאינו מעוניין לצאת בבוקר לעבודה, או אינו מעוניין לצאת לפעילות פנאי משותפת, הוא במקרים רבים יהיה מחויב בכך.

בכל הקשור לפרטיות, הוועדה מצביעה על כך כי גם במסגרות השונות, בעיקר במעונות ובהוסטלים, אבל לא רק בהם, נשללת מהדיירים הזכות לפרטיות שרוב בני האדם לוקחים כמובנת מאליה: מדובר בין השאר בהכרח לחלוק את החדר עם שותף או שותפים למשך כל ימי חייהם הבוגרים; בתופעה, המאפיינת בעיקר מעונות, שבה דלתות החדרים נעקרו מהמקום או נוסרו לחצי, וזאת כדי לאפשר לצוות לעקוב אחר התנהגות הדיירים; עריכת מקלחות או שימוש בשירותים עם דלת פתוחה ולעיני שאר הדיירים והצוות, וזאת כדי לאפשר מעקב של המטפל העוסק במקלחת אחר הדיירים האחרים.

## חיים מוסדיים כגורם מרכזי בעיצוב המציאות הפוגענית

בעקבות חשיפת מציאות קשה זו עולה השאלה: מה הם הגורמים השונים אשר אחראים להיווצרותה? הוועדה מכירה בכך כי מציאות זו של איכות חיים ירודה עד כדי מציאות של הזנחה והתעללות אינה תוצר בלעדי של גורם יחיד ובלעדי. כך למשל, מציאות זו נובעת מחולשות בדברים אלה: הטמעת מנגנוני רגולציה ופיקוח אפקטיביים; ניהול הצוות הטיפולי והמקצועי; ניהול הקשרים עם בני משפחה של דיירים; יישום תהליכי שיתוף והיוועצות; ובניהול ידע ושיתופו. ואולם, על אף חשיבותם של גורמים אלו, הוועדה מצביעה על כך כי גורם שורש מרכזי וראשון במעלה הוא ההסתמכות הבלעדית כמעט של המשרד על הגישה המוסדית, והעובדה כי חלק ניכר מהדיירים מתגוררים במוסדות בעלי אופי טוטלי, בראשם מעונות פנימייה והוסטלים. על מנת להבין קביעה זו, יש להידרש למושג "מוסד טוטלי", המהווה לפי הסוציולוג ארווין גופמן (2006) מרחב ארגוני שבו שוהים מספר גדול של אנשים, ומקיימים בתוכם את כלל (או רוב) פעילויות החיים המרכזיות בהן אכילה, פנאי, עבודה ושינה. מרחבים טוטליים שכאלו מאופיינים בהבחנה נוקשה – פיזית וסימבולית – בין העולם שבחוץ לעולם שבתוך המוסד, והחיים בהם מוכפפים להיגיון הביורוקרטי ולצרכים הארגוניים של השגת שליטה וסדר. מאפיינים טוטליים אלו ואחרים באים ביתר שאת במעונות, אבל הם מאפיינים באופן משמעותי גם את ההוסטלים ולעיתים גם את מערכי הדיור המוגן.

ניתוח החומר שאספה הוועדה מצביע על מספר תהליכים הנובעים מאותם מאפיינים טוטליים, ואשר מהווים גורם מרכזי ביצירת אותה מציאות פוגענית וקשה שתוארה לעיל<sup>11</sup>. כך למשל, במסגרת עם מספר גדול של אנשים, המחייבת סדר יום קבוע וכללים אחידים, לא ניתן ליישם באופן משביע רצון **תוכנית אישית** המותאמת לצרכים והרצונות הפרטניים של הדייר,

11 כפי שמצוין בדו"ח, ביסוס אמפירי לתהליכים אלו ניתן למצוא הן במחקרים המתמקדים במוסדות טוטליים הן במחקרים העוסקים בסוגיות של אלימות וניצול באופן כללי. ראו למשל: Haslam, 2006; Rai et al., 2017; Rossiter & Rinaldi, 2018; Wardhaugh & Wilding, 1993.



ולבטח שלא כזו המותאמת לאנשים בעלי צרכים משמעותיים, כגון אנשים עם התנהגות מאתגרת. במסגרת המוסדית, כך קבעה הוועדה, גם מתרחשים ביתר קלות תהליכים של **דה-פרסונליזציה**, במסגרתם האנשים המתגוררים במסגרות נתפסים כמעין "בורג במכונה" וכנטולי מאפיינים ייחודיים. במציאות דה-פרסונלית כזו קשה מאוד לזהות ולתת מענה לצרכים ורצונות פרטניים, לאתר שינויים וניואנסים בהתנהגות הדיירים, להבחין בשינויים במצב רוחם ועוד. כל אלו במצטבר מקשים כמובן על מתן תמיכה מיטבית, ומגדילים את הסיכוי להזנחה ולפגיעה בתפקוד. בסביבה מוסדית והיררכית, שבה כל דייר נתפס "כבורג במכונה" וכמנותק מההקשר הקהילתי והמשפחתי שלו, ואשר בה הדיירים הם פסיביים, וקולם ורצונם מכופפים להיגיון הבירוקרטי, מתרחשים גם תהליכים של **דה-הומניזציה** ביתר קלות, במסגרתם מטושטשת האנושיות של הדיירים, וכך גם מיטשטשת העובדה שהם מסוגלים להרגיש, לחשוב ולקיים מערכות יחסים. כלומר, הם לא נתפסים כבני אדם מלאים ושווים. תהליכים אלו של שלילת אנושיות הדיירים, מהווים בתורם מצע נוח ל"עשבים שוטים" ול"תפוחים רקובים", קרי לאנשי צוות אשר פועלים באופן מכוון באלימות, ניצול והזנחה. בהמשך ישיר לכך, בסביבה מוסדית שכזו ישנו גם **פער משמעותי ביחסי הכוחות** בין ההנהלה והצוות לבין הדיירים: הראשונים נתפסים כ"בעלי הבית" וקובעי הטון והאחרונים לחסרי כוח. כפי שמחקרים אמפיריים ותיאורטיים רבים בנושאי אלימות מגדרית מראים לנו (Hattery & Smith, 2019; McCarthy, 2018), פער שכזה מהווה אף הוא קרקע פורייה למעשי ניצול ואלימות ואף לחסמים רבים בתהליך החשיפה של אותם מעשים. קשר זה שבין פערים משמעותיים ביחסי הכוח לבין ההיתכנות של מעשי ניצול ואלימות עלול לנבוע ממגוון מנגנונים, כולל: התחושה של הצדדים השונים, הקורבן והפוגע כי לפוגע יש סמכות לכך; והחשש של הקורבן להגיד "לא" לבעל הכוח בשל ההשלכות שיהיו לכך.

לבסוף, הוועדה מצביעה על ההשלכות של ה**ניתוק הפיזי והתודעתי מהעולם החיצוני** של המסגרת המוסדית המגביר את הסיכוי להזנחה, לניצול ולאלימות וחוסר ההתמודדות עימם. העובדה שמסגרות מוסדיות, בראשן מעונות, מופרדות במידה משמעותית מהעולם שבחוץ, הדיירים ממעטים לצאת אל מחוץ למעון, וחברי הקהילה או בני המשפחה ממעטים לבקר בתוך המוסד מקטינה משמעותית את הסיכוי כי מישהו מבחוץ ייתקל ויחשוף את מעשי האלימות והניצול, כאשר אלו מתרחשים. בהקשר זה יש לזכור כי חלק ניכר מהמסגרות הללו נמצא באזורי תעשייה ופריפריה, לרוב במרחק רב יחסית מהקהילה או המשפחה שממנה מגיעים הדיירים. הדבר מצמצם את האפשרות של ביקורים של בני משפחה, ובכך מקטין עוד יותר את הסיכוי לאיתור סימני מצוקה של אלימות והזנחה. נוסף על כל אלו, אחד התהליכים אשר מתרחשים לעיתים קרובות במסגרות מוסדיות אשר מנותקות במידה רבה מהעולם החיצון, הוא **תת-תרבות של "קשר שתיקה"**, אשר במסגרתה הצוות המטפל נמנע מלדווח על התרחשות מקרים של יחס לא ראוי ואף אליים. כל אלו יחדיו הופכים את

הזיהוי של מעשי אלימות והזנחה לבלתי אפשרי, וביתר שאת מונעים זיהויים של אלה בסמיכות להתרחשותם.

מאפייניהם הטוטליים והתהליכיים של המוסדות שמתוארים לעיל, אף עלולים להפוך את המוסד למעין **מרחב אקס-טריטוריאלי**. זהו מרחב שבו השוהים בתוכו, בין שהם אנשי צוות ובין שהם דיירים, מפנימים או נאלצים להפנים כי בתוך המרחב ישנם לעיתים קרובות כללי משחק שונים. על מנת להמחיש תהליך זה, הוועדה בחרה לכנות כללי משחק שונים אלו כ"**סטיות מוסדיות מנורמלות**". הכוונה לפרקטיקות שבכל קנה מידה מקצועי או תרבותי נחשבות כפוגעניות, ואולם בתוך המרחב המוסדי הן מתאפשרות ומקבלות מידה כזו או אחרת של לגיטימציה. אלו לא פרקטיקות שנעשות במחשכים, אלא פרקטיקות שכל מי שנכנס למרחב המוסדי, כולל מפקחים ואנשי מקצוע, יודעים שהן מתקיימות. בין הדברים המצוינים בדו"ח הוועדה, וזו רק רשימה לדוגמה, הם המעשים האלה: שימוש משותף בהלבשה תחתונה, כגון תחתונים וחזיות, קירות חשופים וחדרים ללא כל טאץ' אישי ופרטים אישיים, חדרים שבהם מתגוררים 2, 3 ואף 4 אנשים בחדר, דייר שמחליפים לו חיתול כאשר במרחב נמצא דייר נוסף, שימוש נרחב באמצעים מגבילים, ילדים וילדות בני 10 המתגוררים באותו מוסד ביחד עם מבוגרים ואף זקנים ועוד. לעיתים הפוגענות שבפרקטיקות הללו תהיה שקופה לגמרי, ולא מזוהה ככזו, במקרים אחרים יהיה חוסר נחת מאותן פרקטיקות והפוגענות שבהן. בשני המקרים תהיה הבנה והפנמה שהן משהו שיכול להתקיים במרחב המוסדי, ושהמרחב האקס-טריטוריאלי הזה "גמיש", ויכול להכיל בתוכו פרקטיקות שלא היינו מקבלים בעולם שבחוץ.

חשוב לציין כי עמדת הוועדה ביחס לגורם השורש מהדהדת את המוסכמות הערכיות והמקצועיות הקיימות בתחום. כך בין השאר, חיים מוסדיים סותרים את אמנת האו"ם שאשררה ישראל ב-2012 ואת גישת הזכויות אשר בבסיסה (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2017; Kanter, 2014). על פי אלו, מוסדות שכאלו מהווים הפרה ברורה וחמורה של זכויות אנשים עם מוגבלויות וחתימה תחת הרעיון של הזכות לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה. בדומה לכך, בעשורים האחרונים התגבשה בקרב אנשי המקצוע התובנה כי חיים מוסדיים תוך הרחקת האדם עם המוגבלות מקהילתו ומשפחתו אינם ראויים מבחינה מקצועית, ונוגדים את טובתם של אנשים עם מוגבלות (בר-לב, 2022). עמדה זו של הוועדה נשענת אף על הניסיון הבינלאומי והמחקרי בתחום תהליכי אל-מיסוד, אשר מראה כי חיים בקהילה תוך קבלת התמיכה המתאימה הם בעלי יתרונות עצומים על פני מגורים מוסדיים (Kozma et al., 2009; McCarron et al., 2019; Tatlow-Golden et al., 2014). בתוך כך, חשוב לציין כי ועדת מומחים בינלאומית שיזם משרד הרווחה בעבר, המליצה כבר ב-2011 על תהליך אל-מיסוד, אשר במסגרתו ייסגרו המוסדות לאנשים עם מוגבלות שכלית, שיעברו למודל של דיור בקהילה (בלנק ואחרים, 2011, כפי שמצוטט אצל משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2023).

## חסמים וכוחות הבולמים מעבר מהגישה המוסדית לקהילתית

לאור המוסכמה הערכית, המקצועית והמחקרית וכן המלצותיה של ועדת מומחים בנושא, הוועדה בחנה מדוע גם כיום ממשיכה מדינת ישראל להתבסס על הגישה המוסדית, ונמנעת מליישם באופן נרחב תהליך אל-מיסוד ומעבר לקהילה. ניתוח הוועדה העלה שורה של חסמים וכוחות הבולמים שינוי במערך המוסדי הקיים. חסמים וכוחות אלו, אשר לעיתים קרובות מייצרים מצג שווא של שינוי תוך שמירה על הסטטוס קוו, אינם ייחודיים למקרה הישראלי. הללו זוהו על ידי ועדות ומחקרים שונים בעולם (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2022; European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, 2012; FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2018; Wiesel & Bigby, 2015) אשר באו לבחון את האתגרים בהטמעת תהליכי אל-מיסוד ומעבר לחיים בקהילה. מפאת קוצר היריעה אדגיש פה ארבעה חסמים וכוחות שכאלו:

**תופעת "הדלת המסתובבת"** - אחד האתגרים בתהליכי אל-מיסוד שזוהו בעולם וגם בישראל, הוא תופעת "הדלת המסתובבת" אשר במסגרתה במקביל למעבר דיירים ממוסדות לקהילה, נכנסים דיירים חדשים למוסדות. תופעה זו, הגורמת לשימור היקף האנשים החיים במוסדות, נובעת ממגוון סיבות ובראשן לחץ והתנגדויות של מפעילים בשל אובדן הכנסות לאור תת-התפוסה, וחוסר רצון של המדינה לממן תת-תפוסה זו. המשמעות של תופעה זו היא כי ההצהרה על תהליך אל-מיסוד ועל הוצאת דיירים ממוסדות לדיור בקהילה מבלי שיש בו-זמנית החלטה ברורה על סגירת המוסדות והפסקת השמות חדשות של דיירים (FRA, 2018; Linehan et al., 2015; USAID, 2013) הופכת בסופו של דבר את ההצהרה לריקה מתוכן.

**אי מתן מענה מספק לחששות ולחוסר האמון של המשפחות והדיירים** - על רקע התמודדויות בלתי נסבלות עם מצבים של טיפול לקוי ולעיתים גם מזניח ואלים, עם תחושה של היעדר אוזן קשבת ועם איומים להוצאתם ולהוצאת יקיריהם ממוסדות דיור קיימים למציאות לא ברורה, נוצר חשש מוצדק של הדיירים והמשפחות מתהליך יציאה ממוסדות שבהם הם מתגוררים לדיור עצמאי ואוטונומי בקהילה, הכרוך מבחינתם באי ודאות רבה. חשש זה גם מתעצם לנוכח ההכרה כי כיום אין בנמצא אפשרויות מענה קהילתי משמעותי ונרחב לחלק ניכר מהדיירים, בעיקר אלו עם הצרכים ההתנהגותיים והסיעודיים המורכבים. בנוסף, צריך לזכור כי חלק לא מבוטל מהדיירים מתגוררים במוסדות אלו שנים רבות, וגם אם הטיפול בהם לקוי ולעיתים אף חמור מכך, מדובר ב"רע מוכר", הן מבחינת הדיירים הן מבחינת המשפחות והסביבה, ו"רע מוכר" נתפס לעיתים כעדיף על "טוב לא ידוע". חשוב לציין כי חששות וחוסר אמון מוצדקים אלו של הדיירים והמשפחות אינם מאפיינים רק את

מדינת ישראל, ולמעשה ניתן למצוא אותם במדינות שונות אשר בהן נערכו תהליכי אל-מיסוד. ממחקרים במדינות השונות עולה כי מתן מענה לחששות אלו מהווה גורם משמעותי ביכולת לקדם תהליכי אל-מיסוד, וכי בהינתן שתהליכים אלו מצליחים לצאת לדרך, חששות ההורים מתחלפים לרוב בתמיכה משמעותית ועקבית בתהליכים ובמעבר למגורים בקהילה (Baranowski et al., 2024; Parish, 2005; TØssebro & Lundebj, 2006; Wiesel & Bigby, 2015) מניתוח חומרי הוועדה עולה כי בשונה מחלק מהמדינות, משרד הרווחה לא נקט צעדים כדי להפיג חששות וחוסר אמון אלו, וכדי לגייס את המשפחות והדיירים לתהליך.

**האתגר של ניהול תהליך שינוי מערכתי בשילוב ידיים של כמה משרדי ממשלה וארגונים** - תהליך אל-מיסוד ומעבר למודל קהילתי שבו אנשים מהווים חלק מהמרקם הקהילתי, הוא פרויקט מורכב המצריך התמודדות עם אתגרים רבים בהם: מציאת מלאי מספק ונגיש של דירות בקהילה, הכשרה ואסדרת כוח אדם מתאים, הנגשה והתאמה של השירותים הקהילתיים הקיימים ופיתוח שירותים ייעודיים, רתימת רשויות מקומיות למהלך כמו גם שילוב ארגוני חברה אזרחית, רתימת דיירים ומשפחות לתהליך ועוד. למעשה, מדובר בפרויקט בסדר גודל לאומי, המחייב שיתוף פעולה בין-משרדי ובין-מגזרי. ללא שיתוף פעולה כזה אף לא משרד אחד, בתוך כך גם לא משרד הרווחה, יוכל ליישם כהלכה פרויקט שכזה. העובדה שלאורך השנים לא התממש שיתוף פעולה כזה, מהווה חסם מרכזי ביכולת של המשרד להניע וליישם תהליך אפקטיבי של אל-מיסוד ומעבר למודל של חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה.

**חוסר הפנמה של עקרונות האמנה והחשיבות של אל-מיסוד** - למרות הצהרות של נציגי המדינה ובהם משרד הרווחה על החשיבות של חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה ועל אימוץ עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, הוועדה הדגישה כי חסם נוסף נעוץ בחוסר הפנמה של עקרונות אלו והחשיבות של אל-מיסוד. חוסר הפנמה שכזה, הקשור בגישה פרטנית-רפואית של מוגבלות (Rimmerman, 2017), בא לידי ביטוי במגוון דרכים, כולל: התניית מימוש של זכויות שונות, בראשן הזכות לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה, בהוכחה כי האדם הוא ברמת תפקוד גבוהה דייה; אימוץ פרשנות חלקית וסלקטיבית ל"דיוור בקהילה", תוך זיהוי הוסטלים כנכללים בדיוור שכזה; "דיבור בשני קולות" אשר במסגרתו המשרד פועל לשני כיווני פעילות מנוגדים. על פי הוועדה, חוסר הפנמה מערכתי זה, הכולל פרשנות חלקית וסלקטיבית של האמנה ודיבור בשני קולות, אינו מאפשר למשרד לגייס את הכוחות הנדרשים כדי להתמודד עם החסמים והאתגרים המאפיינים תהליך מורכב שכזה, ולא כחות חמור מכך, הוא מייצר מצג שווא שבו נדמה שהמערכת נעה במסלול של שינוי.

## המלצת הוועדה: התנעה ויישום של תהליך אל-מיסוד

### ומעבר לגישה מבוססת קהילה

ההמלצה המרכזית של הוועדה מבקשת להתמודד עם מה שהיא זיהתה כגורם השורש - הגישה המוסדית – והיא עוסקת בהתנעה ויישום של תוכנית לאומית של תהליך אל-מיסוד ומעבר לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה<sup>12</sup>. מתוך הכרה באתגרים, בחסמים ובבלמים השונים אשר מנעו במהלך השנים יישום אפקטיבי של תהליך אל-מיסוד, ממליצה הוועדה כי יישום התוכנית ילווה בהחלטת ממשלה בנושא, הכוללת יעד ברור וחד-משמעי של סגירת כלל המוסדות (מעונות והוסטלים) בטווח של חמש שנים, והחלפתם בחלופות של דיור בקהילה. חלופות אלו יכללו אחת משתיים: החלופה הראשונה והמועדפת היא **דיור עצמאי בקהילה** שבו אדם מתגורר בדירה משלו, ומקבל מעטפת של שירותי תמיכה ומשאבים שיאפשרו לו לממש את זכויותיו בהתאם לצרכיו ורצונותיו. חלופה נוספת היא **דיור מוגן בקהילה** שבו האדם מתגורר עם דיירים נוספים בדירה בקהילה המנוהלת על ידי מפעיל, ואשר ניתנים בה שירותי תמיכה בהיקפים שונים. על מנת לצמצם את המאפיינים המוסדיים של דיור מוגן, הוועדה ממליצה על המרכיבים האלה: על דיור שכזה לכלול ארבעה דיירים בדירה לכל היותר; לספק לכל דייר או דיירת יחידת חדר משלהם; לכלול תקינה ראויה של הצוות; להיות ממוקם בקהילה לפי בחירת האדם ומשפחתו; לאפשר לדיירים ובני משפחתם לממש חלק מהשירותים שלא באמצעות המפעיל של מסגרת הדיור.

הוועדה גם ממליצה כי החלטת הממשלה תכלול הקמת ועדה בין-משרדית ובין-מגזרית שתפקידה לגבש את התוכנית הלאומית, וזאת על פי עקרונות פעולה ששרטטה הוועדה. בין השאר, מומלץ כי הוועדה תגבש יעדים ויעדי ביניים, תציע דרכי התמודדות עם האתגרים השונים בתהליך, תקבע מועד שממנו תופסקנה השמות חדשות במוסדות, תגבש תוכנית סגירה פרטנית לכל אחד מהמוסדות, תפתח פרוטוקולים של ליווי אישי של כל דייר ודיירת הכוללים בין השאר מיכוי צרכים ומענים, תתווה מתווה לפיתוח שירותים בקהילה ועוד. גיבוש התוכנית ייעשה, כך לפי המלצות הוועדה, תוך עריכת תהליכי שיתוף ציבור מעמיקים, למידה מניסיון של מדינות אחרות וניתוח כלכלי ותקציבי בראייה אסטרטגית-מערכתית. בנוסף, הוועדה מדגישה כי יש לוודא כי התקנות המתגבשות בימים אלו של חוק שירותי

---

12 לצד ההמלצה המרכזית על התנעה ויישום של תהליך אל-מיסוד ומעבר לקהילה, הוועדה גם ממליצה שורה של המלצות בנוגע לחולשות מערכתיות בניהול מערך מסגרות הדיור. הוועדה מדגישה כי יישום המלצות אלו ייעשה בסנכרון עם תהליך האל-מיסוד תוך הימנעות מהשקעה בתשתיות של מוסדות.

רווחה לאנשים עם מוגבלות, ה'תשפ"ב-2022, יהיו בהלימה להמלצות הוועדה ותהליך האל-מיסוד שהן משרטטות.

המטרה של עקרונות אלו היא להביא לכך שההצהרות בדבר חשיבות המעבר לחיים בקהילה יהפכו למדיניות מיושמת. יתרה מכך, הצבת היעד הברור והתוויית הדרכים להתמודדות עם אותם חסמים ובלמים נועדו לאותת לכל בעלי העניין כי תהליך האל-מיסוד והמעבר לקהילה אינו נתון ליד המקרה, אלא מגובש ומובל על ידי מנהיגות נחושה, אשר פועלת לגיוס ורתימת הגופים, האנשים והמשאבים הנדרשים, ואינה נרתעת מהתנגדויות, קשיים ומכשלות.

## אפילוג

המלחמה הקשה שפרצה בעקבות הטבח של השבעה באוקטובר, ושנמצאת בימים אלו בעיצומה, אומנם מנקזת אליה מטבע הדברים את רובו המוחץ של הקשב הציבורי, ואולם בה בעת היא מבליטה את הדחיפות שבקידום ההמלצות. הניסיון של מדינות אחרות מראה לנו כי בתקופות של מלחמה וחירום עלולה להתרחב השמתם של אנשים עם מוגבלות במוסדות. בתקופות שכאלו המערכת נכנסת למצב חירום הישרדתי, והמעבר לחיים בקהילה נתפס כמותרות שאין אליהם פניות וקשב. פה גם המקום להדגיש כי בעת חירום המענה המוסדי נתפס לעיתים כפתרון מהיר ויעיל להגנה על האוכלוסייה. עם זאת, ניסיון עבר במצבי חירום בארץ ובעולם, דוגמת הקורונה, מראה לנו כי דווקא בעת זו של מלחמה המציאות במוסדות עלולה להיות קשה הרבה יותר לעיתים קרובות, והדרים בהם עלולים להיות חשופים לא אחת להפרה גוברת של זכויות, להזנחה, לאלימות ולהתעללות. החרפה זו של המציאות הפוגענית יכולה לנבוע משלל סיבות, כולל מחסור בכוח אדם ותחלופה גבוהה של עובדים וקשב ומשאבים מופחתים ליישום מנגנוני פיקוח ועוד.

לנוכח כל זאת, נשאלת השאלה: האם דו"ח הוועדה יעלה אבק במגירה או שמא הוא יאפשר לשנות סדרי עולם ולקדם מהלך אסטרטגי של אל-מיסוד ומעבר לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה?

מצד אחד, עם פרסום הדו"ח הצהיר שר הרווחה והביטחון החברתי, יעקב מרגי, כי הוא מאמץ את מסקנותיו אשר ישמשו עבורו כתוכנית עבודה. בימים אלו אף פורסמה החלטת ממשלה אשר במסגרתה הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית שתכליתה גיבוש תוכנית לאומית לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה. הכרה בצורך בהתגייסות של משרדי הממשלה הרלוונטיים למהלך שכזה, ועיגונו בהחלטת ממשלה מהווים אכן תשתית הכרחית ליישום דו"ח דותן. בין השאר הם מכירים באתגר הלאומי הכרוך בתהליך אל-מיסוד, ובכך גם יכולים לתת מענה לחלק מהחששות (המוצדקים) של בני המשפחה והדיירים מפניו.

מן הצד השני, בחרה הממשלה "לנער את האבק" מתוכנית ישנה של המשרד בדבר צמצום גודלן של מסגרות הדיור הגדולות במקום לאמץ את העקרונות שהוצגו בדו"ח ועדת דותן. תוכנית זו, אשר המשרד מחויב להגיש בלאו הכי בשל חוק שירותי הרווחה החדש, אינה כוללת סגירת מוסדות, ואף אינה שואפת למנוע השמות חדשות בתוכם. במקום זאת התוכנית שמה לה יעד של מעבר של שלושים אחוז בלבד מתוך דיירי המוסדות לקהילה, תוך השארת שאר האוכלוסייה במוסדות. זאת ועוד, התוכנית מניחה כי תהליך המעבר לקהילה יתבסס על תמרוץ כלכלי של מפעילי המוסדות, ובכך יש לא רק טעם לפגם ערכי, אלא גם עולה החשש כי אותו יעד "צנוע" לא יתממש בשל אי שיתוף פעולה של מפעילי המוסדות. נראה אם כן, כי תוכנית שכזו, המעוגנת בהחלטת הממשלה, נמנעת מלהתמודד עם תופעת "הדלת המסתובבת" והתנגדות המפעילים, ומטבע הדברים גם אינה נמצאת בהלימה עם עקרונות האמנה והמלצותיה של ועדת דותן.

כדרכם של תהליכים שמשנים סדרי עולם, גם תהליך אל-מיסוד ומעבר למודל של חיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה הוא רווי מהמורות, אתגרים ומאבק ארוך טווח. נותר לקוות כי התומכים בתהליך יצליחו לשכנע את קובעי המדיניות והדרג המקצועי לקחת מנהיגות, ולהבין כי המעבר לחיים עצמאיים ואוטונומיים בקהילה אינו בגדר מותרות, אלא מדיניות מתבקשת וחובה מקצועית ומוסרית שנועדה לאפשר חיים בכבוד ובקהילה לכל אדם באשר הוא אדם.

## ביבליוגרפיה

איתאל, י' (2019, 8 באוגוסט). "הוא תמיד סיפר שמרביצים לו": ההתעללות הקודמת ששרד החוסה שמת. וואלה. <https://did.li/hiElw>

ברלב, ל' (2022). דיור של אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית. בתוך מ' אל-יגון, ומ' ומרגלית, (עורכות), מוגבלות שכלית התפתחותית: תיאוריה, מחקר והשלכות יישומיות (עמ' 651-674). קרן שלם.

גופמן, א' (2006). על מאפייני המוסדות הטוטליים. רסלינג.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2023, 28 בפברואר). דין וחשבון הוועדה לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות. <https://did.li/Ow45q>

שומפלבי, א' (2015, 26 בנובמבר). חוסה מוגבל שכלית: "עובד נתן לי בוקס בעין". [Ynet. https://did.li/Z7b6q](https://did.li/Z7b6q)

Baranowski, M., Cameranesi, M., Mignone, J., McCombe, L., Kostal, K., Heschuk, J., & Shooshtari, S. (2024). Families' perspectives on the process of community transitions of individuals with severe intellectual and developmental disabilities. *Journal of Intellectual & Developmental Disability*, 49(1), 57-66. DOI:10.3109/13668250.2023.2193135

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017). *General comment No.5 on Article 19 - the right to live independently and be included in the community*. <https://did.li/BJvIw>
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022). *CRPD/C/5: Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*. <https://did.li/qhSCN>
- Emerson, E., & Einfeld, S. L. (2011). *Challenging Behaviour* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care (2012). *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*. <https://did.li/oTXLC>
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights (2018). *From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground*. <https://did.li/F5pZH>
- Haslam, N. (2006). Dehumanization: An integrative review. *Personality and social psychology review*, 10(3), 252-264. [https://doi.org/10.1207/s15327957pspr1003\\_4](https://doi.org/10.1207/s15327957pspr1003_4)
- Hattery, A. J., & Smith, E. (2019). *Gender, power, and violence: Responding to sexual and intimate partner violence in society today*. Rowman & Littlefield.
- Kanter, A. S. (2014). *The development of disability rights under international law: From charity to human rights*. Routledge.
- Kozma, A., Mansell, J., & Beadle-Brown, J. (2009). Outcomes in different residential settings for people with intellectual disability: A systematic review. *American journal on intellectual and developmental disabilities*, 114(3), 193-222. DOI: [10.1352/1944-7558-114.3.193](https://doi.org/10.1352/1944-7558-114.3.193)
- Kumble, S., & McSherry, B. (2010). Seclusion and restraint: rethinking regulation from a human rights perspective. *Psychiatry, Psychology and Law*, 17(4), 551-561. <https://doi.org/10.1080/13218719.2010.482917>
- Linehan, C., O'Doherty, S., Tatlow-Golden, M., Craig, S., Kerr, M., Lynch, C., McConkey, R., & Staines, A. (2015). *Moving Ahead. Factors contributing to the successful transition of people with intellectual disabilities from congregated to community-based residential options in two regions in Ireland*. School of Social Work and Social Policy, Trinity College Dublin.
- McCarron, M., Lombard-Vance, R., Murphy, E., May, P., Webb, N., Sheaf, G., McCallion, P., Stancliffe, R., Normand, C., Smith, V., & O'Donovan, M. A. (2019). Effect of deinstitutionalisation on quality of life for adults with intellectual disabilities: a systematic review. *BMJ open*, 9(4). DOI: [10.1136/bmjopen-2018-025735](https://doi.org/10.1136/bmjopen-2018-025735)
- Manthorpe, J., & Stanley, N. (2002). *Conclusion: shifting the focus, from 'bad apples' to users' rights*. In *Institutional abuse* (pp. 223-240). Routledge.



- McCarthy, K. J., Mehta, R., & Haberland, N. A. (2018). Gender, power, and violence: A systematic review of measures and their association with male perpetration of IPV. *PloS One*, *13*(11). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0207091>
- Parish, S. L. (2005). Deinstitutionalization in two states: The impact of advocacy, policy, and other social forces on services for people with developmental disabilities. *Research and Practice for persons with Severe Disabilities*, *30*(4), 219–231. DOI: <https://doi.org/10.2511/rpsd.30.4.219>
- Rai, T. S., 36 Valdesolo, P., & Graham, J. (2017). Dehumanization increases instrumental violence, but not moral violence. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *114*, 8511–8516. <https://doi.org/10.1073/pnas.1705238114>
- Rimmerman, A. (2017). *Disability and community living policies*. Cambridge University Press.
- Rossiter, K., & Rinaldi, J. (2018). *Institutional violence and disability: Punishing conditions*. Routledge.
- Tatlow-Golden, M., Linehan, C., O'Doherty, S., Craig, S., Kerr, M., Lynch, C., McConkey, R., & Staines, A. (2014). *Living arrangement options for people with intellectual disabilities: a scoping review*. School of Social Work and Social Policy, Trinity College Dublin. <https://did.li/6x45q>
- TØssebro, J., & Lundeby, H. (2006). Family attitudes to deinstitutionalisation: Changes during and after reform years in a Scandinavian country. *Journal of Intellectual and Developmental Disability*, *31*(2), 115–119. <https://doi.org/10.1080/13668250600681495>
- USAID (2013, December). *Study on Deinstitutionalization of Children and Adults with Disabilities in Europe and Eurasia: Final Report*. The European Network on Independent Living. <https://did.li/ey45q>
- Wardhaugh, J., & Wilding, P. (1993). Towards an explanation of the corruption of care. *Critical Social Policy*, *13*(37), 4–31. <https://doi.org/10.1177/026101839301303701>
- Wiesel, I., & Bigby, C. (2015). Movement on shifting sands: Deinstitutionalisation and people with intellectual disability in Australia, 1974–2014. *Urban Policy and Research*, *33*(2), 178–194. <https://doi.org/10.1080/08111146.2014.980902>