



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
האגף למחקר תכנון והכשרה



חיים בשוליים

מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל

סקירת ספרות,
בחינת מדיניות
והמלצות

שמוליק שיינטוך

אלול תשס"ח
ספטמבר 2008



מסמך זה מציג סקירת ספרות של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית, תוך בחינתן של הגדרות ותיאוריות רלוונטיות. בנוסף, בוחן המסמך את המדיניות הקיימת בישראל כלפי אנשים חסרי בית, וממקם אותה בהקשר הבינלאומי המתואר בסקירה. המסמך מספק כלים בידי קובעי המדיניות ובעלי עניין נוספים, באשר לכיוונים בהם רצוי לקדם מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל.

הכותב מרצה במחלקה לעבודה סוציאלית במכללה האקדמית ספיר, ותלמיד מחקר בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים.

תוכן העניינים

6	- תקציר
8	- מבוא
10	- פרק ראשון: תיאור מצב המחקר בנוגע למדיניות כלפי אנשים חסרי בית
10	○ הגדרות של חסרות בית
11	○ תיאוריות לגבי חסרות בית
13	○ מדיניות כלפי אנשים חסרי בית
14	▪ עיצוב ובניית מדיניות
14	○ הזכות לדיור – אמנות והכרזות
15	○ מדיניות וחקיקה ביחס לחסרות בית
19	▪ יישום מדיניות
	○ תפקיד המדינה, השלטון מרכזי והשלטון מקומי,
19	שוק הספקה מגוון ועבודה בין-ארגונית
	○ שתי גישות רווחות להתערבות: רצף-טיפול,
21	וטיפול קהילתי אסרטיבי
22	○ דיור ותמיכה – תוכניות דיור נתמך
23	○ דיור ותמיכה – דיור תחילה
25	○ היקף תופעת חסרות הבית
26	○ מימון המדיניות כלפי חסרות בית
28	- פרק שני: בחינת מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל

תודות

ברצוני להודות לאנשים שאפשרו את כתיבתו של מסמך זה. ראשית, לד"ר אורית נוטמן-שורץ, אשר הפנתה אותי לכתיבתו; תודה לפרופ' ג'וני גל, המדריך אותי בכתיבת עבודת הדוקטורט שלי, ואשר התוכנית שנכתבה בהנחייתו מהווה בסיס לחלק ממסמך זה; תודה לרלי קצב על הערותיה לגרסה מוקדמת של המסמך; תודה ליסמין הלוי על העריכה הלשונית של המסמך; תודה לפרופ' שלמה איינשטיין, שליווה מקרוב את הכתיבה ותרם רבות לתוצאה הסופית; תודה לאנשי משרד הרווחה והשירותים החברתיים אשר ליוו את כתיבתו של המסמך, ד"ר יוסי כורזים, יעל הרמל וגרסיאלה פלר.

לבסוף, האנשים אשר להם אני מודה מקרב לב, ואשר אינם מופיעים כאן בשם, הם כל האנשים חסרי הבית שעבדתי איתם בשנים האחרונות, שלימדו אותי הרבה, אף על פי שאיש מהם אינו מוזכר ברשימת המקורות.

תקציר

חסרות בית כוללת מגוון רחב של תנאי מחיה: החל באנשים חיים בחוץ ללא קורת גג לראשם – בכלי רכב ובבתים נטושים, בגנים ציבוריים, על ספסל ברחוב או בחדרי מדרגות – עבור בשהייה בהוסטלים, מלונות, בתי חולים או מוסדות פרטיים או ציבוריים, וכלה בשהייה אצל חברים, מכרים ואנשים אחרים לתקופות קצרות ולא יציבות. אין הגדרה בינלאומית מקובלת לחסרות בית. טיפולוגיה אפשרית מסווגת אנשים חסרי בית ומודרים דיורית לפי **המצב שבו הם חיים** :

- העדר קורת גג – ללא מחסה מכל סוג שהוא
- העדר בית – מגורים בדיור זמני במוסדות
- חיים בדיור לא בטוח
- חיים במגורים לא הולמים

נראה כי בשיח על הנושא, הסיבות המבניות לחסרות בית דומיננטיות יותר מהסיבות האישיות. עם זאת, מאפיינים אישיים, דרכי מדיניות ודפוסים של הדרה חברתית משפיעים יחדיו על מי שהופך לחסר בית. הבנת הסיבות לחסרות בית צריכה להנחות את המדיניות, שעשויה לכלול דיון בהכלה חברתית ובנושאים של דיור ותמיכה. אף שהדיון במדיניות זו מבוסס על **הזכות לדיור**, ואף כי מדינות רבות חתומות על אמנות שונות המכבדות זכות זו, בדרך כלל חסרה החקיקה ו/או הפעולות הנדרשות להבטחתה.

המודל החברתי להתערבות עם אנשים חסרי בית, שמטרתו מניעה וגישתו היא של תמיכה, הפך למודל המוביל. מילות המפתח המנחות עבודה חדשנית עם אנשים חסרי בית הן מניעה, תמיכה ותיאום כולל. כדי ליישם עבודה כזו באופן המועיל ביותר יש לחלק אחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי כך שתתאפשר הנחיה מרכזית ושימת דגש על ביצוע המתאים לצרכים המקומיים, גם באמצעות עבודה בין-ארגונית ובין-תחומית הדוגלת בגישה של שותפות בכל רמות המדיניות והעשייה.

עשייה מיטבית עם אנשים חסרי בית מתקיימת באמצעות שילוב של עבודת מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות לתמיכה לטווח ארוך, תוך התאמת מדיניות ותוכניות לצרכים של אוכלוסיית חסרי הבית, שאיננה הומוגנית. לצד ההתערבויות המקובלות עם אנשים חסרי בית, כגון **רצף-טיפול וטיפול קהילתי אסרטיבי**, התפתחו בשנים האחרונות גישות של דיור נתמך, שספינת הדגל שלהן כיום היא **דיור תחילה**. גישה זו שמה דגש על חוסר ההתניה בין דיור ובין טיפול.

המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל מתבטאת כיום בעיקר בהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית. מדיניות זו מעלה כמה שאלות, הנוגעות בעיקר להיקף המדיניות מבחינת מענה לצרכיהם של אנשים חסרי בית – בעיקר הכלה חברתית, דיור ותמיכה. יש גם לשאול אם המדיניות הזאת מספקת מענה מלא והולם מבחינת מספר האנשים שבהם מדובר, ואם היא מקיפה את **כל** אוכלוסיית חסרי הבית במדינת ישראל, על מגוון המצבים שיוצרת מצוקת הדיור בעשור הראשון של המאה ה-21.

לאחר ניסיון לתת תשובות לשאלות אלו ואחרות על סמך הספרות המקצועית בנושא, יובאו כאן כמה המלצות למדיניות שתסייע בהתמודדות עם המצוקות העומדות בפני אנשים החיים במצבים שונים של חסרות בית. המלצות אלה נסמכות על ההערכה כי התמודדות יעילה צריכה להתרחש תוך עבודה בשותפות, כמו גם על רצון פוליטי ומחויבות חברתית לעבודה עם אנשים שנסיבות חייהם הובילו אותם למצבים כאלה.

המלצות

- יש לבנות הגדרה חדשה של אוכלוסיית היעד, כך שתכלול את מגוון האנשים הנמצאים במגוון המצבים העשויים להיתפס כחסרות בית.
- המדיניות כלפי אוכלוסיית חסרי הבית צריכה לשלב בין הכלה חברתית ובין דיור ותמיכה, ולפעול בארבע רמות במקביל: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום, ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך.
- כדי לאפשר עיצוב מדיניות שתתאים להיקף האוכלוסייה וליישום מיטבי שלה, יש לבצע ספירה תקופתית מקיפה של אנשים חסרי בית.
- יש להפעיל מודל מיטבי שיחלק את האחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ההתערבות תסתמך על מדיניות אסטרטגית מרכזית, אשר תהווה מסגרת לביצוע מקומי תוך שימוש מושכל בסמכויות לפיתוח תוכניות ממומנות שיתאימו למענה על צרכים ובעיות מקומיות.
- מערכות הרווחה והשירותים צריכות להיערך להתמודדות עם חסרות הבית כתופעה קבועה ולא ארעית או "בת הכחדה". לשם כך יש לגייס מחויבות פוליטית יעילה להתמודדות עם הבעיה החברתית של חסרות הבית, שתבטא גם בהקצאת המשאבים המתאימים לכך.
- יש לחוקק חוק שיבטיח את זכויותיהם של אנשים חסרי בית, וידאג כי יוכלו לקבל את מכלול השירותים שיספקו מענה לצרכיהם – בעיקר הכלה חברתית, דיור ותמיכה. זאת, כל עוד לא נחקק חוק חברתי רחב, המחליף את חוק שירותי הסעד (תשי"ח-1958).

מבוא

יש שאלות בנות-החלטה (decidable), כלומר שאלות שבחירת המסגרת לשאילתן – כגון חוקים, נורמות וכו' – כבר מספקת את התשובה עליהן. מאידך גיסא, יש שאלות שאינן בנות-החלטה (undecidable), כלומר שאלות שאינן תשובות ברורות מאליהן (von Foerster, 1995). שאלות כאלה, והניסיון לענות עליהן, מרכיבים את מסמך המדיניות שלפניכם, מתוך הנחה כי אין תשובות מובנות מאליהן לסעיפים המרכיבים אותן. הסיבה היא הרב-ממדיות של הבעיות הנבחנות כאן, וההבנה כי הבנתן והבנייתן קשורה קשר הדוק למגוון הפתרונות שעשויים להיות להן. רב-ממדיות זו כוללת את העובדה כי פתרונות כמו גם בעיות משתנים במשך הזמן. בנוסף, הרב-ממדיות כוללת את ההבנה כי השקפתם של מי שבוחנים את השאלות משפיעה על ההסבר ועל הפתרון שהם ייתנו לבעיות קשות (wicked problems) (Rittel & Webber, 1973).

חסרות הבית היא תופעה מוכרת במדינות רווחה. היא כוללת מגוון רחב של תנאי מחיה, החל באנשים החיים בחוץ ללא קורת גג, בכלי רכב ובבתים נטושים, בגנים ציבוריים, על ספסל ברחוב או בחדרי מדרגות, עבור בשהייה בהוסטלים, מלונות, בתי חולים, או מוסדות פרטיים או ציבוריים, וכלה בשהייה אצל חברים, מכרים ואנשים אחרים לתקופות קצרות ולא יציבות. מדינות רווחה שונות הגדירו את התופעה ופיתחו מדיניות בניסיון להתמודד איתה. חלקן מדגישות את המניעה, ואחרות מתמקדות בשירותי הטיפול האישיים לאנשים שהגיעו למצב שבו הם חסרי בית. יש מדינות רווחה המדגישות את הדיור, ויש המדגישות את השיקום האישי והתעסוקתי. מובן שיש מדינות שבהן מתקיים מיזוג של המישורים השונים.

חשוב להביא בחשבון את הסטריאוטיפ הקיים בציבור, הנוטה לראות באדם חסר בית גבר מבוגר, מוזנח, בעל שיער וזקן מדובללים, הישן על ספסל בפארק, הסובל מבעיות קשות של בריאות נפשית ושל שתיית אלכוהול. המדיניות שתתואר כאן עתידה להיות יעילה יותר, אם יובן כי אוכלוסיית חסרי הבית מגוונת הרבה יותר מאשר הסטריאוטיפ הזה. פתרונות המדיניות צריכים להיות מגוונים בהתאם.

מסמך זה מבקש לספק, באמצעות סקירת ספרות ממוקדת, תמונת מצב של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בספרות המקצועית העדכנית בעולם, תוך נגיעה בהגדרות ובתיאוריות הרלוונטיות. זאת כדי לספק כלים בידי קובעי המדיניות ובעלי עניין נוספים באשר לכיוון שבו רצוי להתקדם ברמת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל לקראת סוף העשור הראשון של המאה ה-21.

בישראל החלה מדיניות זו במתכונתה הנוכחית עם "גלי העלייה" של שנות התשעים. תקנות העבודה הסוציאלית הנוגעות לאוכלוסייה זו פורסמו לראשונה בשנת 1996.

חסרות בית, כפי שהיא משתקפת בספרות שאסקור להלן, היא תופעה רווחת ברחבי העולם. מדינות רבות מדווחות כי מדיניות כלפיה גובשה רק בשנות השמונים או התשעים של המאה העשרים. לפעמים קשה להבחין בין חסרות בית ובין חיים בעוני מרוד, בעיקר במדינות שבהן מערכות הרווחה אינן מפותחות. על כל פנים, יש שני סוגי מדיניות עיקריים כלפי התופעה: האחד של הכלה חברתית, והשני של דיור ותמיכה. שתי גישות אלו משקפות למעשה את ציר הסיוע האפשרי והרצוי לאנשים חסרי בית, המשלב עבודת מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך. שילוב התערבויות כזה מבקש להקנות לפונים כישורים

שיובילו אותם ליכולת חברתית, הבטחת "בית", שמירה על יציבות כלכלית ומעבר מהדרה להכלה חברתית.

המדיניות הנוגעת לחסרות בית בישראל ממוקמת בהקשר רחב יותר שלה כמדינת רווחה. קטן טוען כי מגמות התפתחות מדינת הרווחה בישראל משקפות התחזקות של הגישה הניאו-ליברלית, הדוגלת בין השאר בהפחתת מעורבותה של המדינה בקידום יעדים חברתיים (קטן, 2000). למרות זאת, הוא מראה כי בתקופה שבה נבלמה ההתפתחות של מדינות רווחה רבות, בישראל היא דווקא המשיכה, ולכן ניתן לראות בישראל מקרה חריג. דורון טוען כי בנוף הניאו-ליברלי ההולך ומתרחב בישראל נחלשים הכוחות התומכים במדינת הרווחה (דורון, 2003). למרות כוחות מאזנים שעליהם מצביע דורון, גל טוען כי מגמת ההפרטה והמסחור בישראל נמשכה ואף הוצעה בתחילת המאה ה-21 (גל, 2004).

בפרק הראשון אסקור את הספרות המקצועית בנושא מדיניות כלפי אנשים חסרי בית. בפרק השני אבחן את המדיניות ביחס לחסרות הבית בישראל, ואמקם אותה בהקשר הבינלאומי שיתואר בסקירה. לבסוף אשרטט כמה המלצות למדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל.

פרק ראשון: המחקר בנוגע למדיניות כלפי אנשים חסרי בית

○ הגדרות של חסרות בית

האנציקלופדיה של חסרות בית דנה בקושי להגדיר את תופעת האנשים חסרי הבית (Burt, 2004a). הגדרות של חסרות בית המובאות בספרות האקדמית מרוכזות סביב שני צירים מרכזיים – הגדרות מקום לעומת הגדרות ניתוק. מחד גיסא נמצאות הגדרות המתבססות על חוסר במקום (Edgar, Doherty and Mina-Coull, 1999; Glasser, 1994; Polakow and Guilan, 2001; Wright, 1997), ומאידך גיסא הגדרות המתבססות על ניתוק ומחסור בקשרים חברתיים ומשפחתיים, המביאים בסופו של דבר להדרה חברתית (Caplow, Bahr & Sternberg, 1968; Edgar et al., 1999; Jahiel, 1992).

חסרות בית מוגדרת באופן שונה במדינות שונות (Toro, 2007; Minnery and Greenhalgh, 2007). ההגדרה הצרה של "חסרות בית ברחוב" (*street homelessness*) בארצות הברית מקבילה לקטגוריות של "העדר בית" (*houselessness*), "העדר קורת גג" (*rooflessness*), ו"שינה בתנאים קשים" (*rough sleeping*)¹ – מונחים שבהם נעשה שימוש במקומות אחרים (Shinn, 2007).

נראה כי בספרות האקדמית שוררת הסכמה רחבה כבר שנים כי אין הגדרה מוסכמת של חסרות בית, וככל הנראה גם אי אפשר להגיע אליה (Burt, 2004a; Edgar et al., 1999; Jahiel, 1992; Tipple and Speak, 2005; Watson and Austerberry, 1986). מתחזק נוכח המחקר ההשוואתי בין מדינות בעידן הגלובלי (Glasser, 1994; Polakow and Guilan, 2001; Tipple and Speak, 2005; Wright, 1997).

למרות זאת, נעשים ניסיונות להגיע להגדרה כוללת, המביאה בחשבון הבדלים בין מדינות, תרבויות, זמנים שונים וגורמים נוספים. בהגדרת חסרי הבית עשויים למשל להיכנס ממדים תרבותיים מקומיים של מה שנחשב כבית בתרבות מסוימת,² ותפיסות פרטיות של יחידים לגבי המושג (ראו לדוגמה: גולדשטיין, 2006; Springer, 2000).

הניסיון המשמעותי וכנראה המתקדם והדינמי ביותר להגדיר חסרות בית נעשה באופן מתמשך על ידי **פנטסה** (FEANTSA) – הפדרציה האירופית של הארגונים הלאומיים העובדים עם אנשים חסרי בית.³ **אתוס** (ETHOS)⁴ היא טיפולוגיה המסווגת אנשים חסרי בית לפי **המצב שבו הם חיים**.

¹ המונח rough sleepers ("מי שישנים בתנאים קשים") נטבע באנגליה, ובמקורו שימש לאנשים הישנים בשקי שינה ברחובות לונדון. ממשלת אנגליה הפעילה את Rough Sleepers Initiative ב-1990. מטרתה של היוזמה היתה למקד מאמצים בעזרה למי שישנים כך כדי שלא יישנו ברחוב. בעקבות הצלחתה הורחבה היוזמה לערים גדולות נוספות באנגליה במהלך שנות התשעים. מאז גלש השימוש במונח לספרות גם במקומות אחרים. לדוגמה, צ'מברלין ומק'קנזי (Chamberlain & MacKenzie, 2003) מראים כיצד באוסטרליה נעשה גם שימוש בהגדרה תרבותית, מתוך הנחה שחסרות בית ו"דירור לא ראוי" הם הבניות חברתיות, מושגים תרבותיים שמובנים רק בהקשר קהילתי מסוים ובתקופה היסטורית נתונה. הם טוענים כי סטנדרטים תרבותיים בדרך כלל אינם מובעים במסמכים רשמיים, אלא נעוצים בדירור מקובל בחברה. סטנדרטים אלה מזהים את המוסכמות והציפיות התרבותיות של קהילה במובן אובייקטיבי, ומזוהים על-ידי רוב האנשים כיוון שהם תואמים את מה שהם רואים סביבם.

³ FEANTSA - la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri – פנטסה – הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית, נוסדה ב-1989, כארגון

לפי אתוס, חסרות בית והדרה דיורית מוגדרות כך:

- העדר קורת גג (rooflessness) – ללא מחסה מכל סוג שהוא, "שינה בתנאים קשים"
- העדר בית (houselessness) – מקום זמני ללינה, במוסדות או בבתי מחסה⁵
- חיים בדיור לא בטוח (insecure housing) – מאוימים בהדרה חמורה בשל תקופת שכירות לא בטוחה, פינוי או אלימות בתוך הבית
- חיים במגורים לא הולמים (inadequate housing) – בקרוואנים באתרים לא-חוקיים, במגורים לא-מתאימים, בצפיפות קיצונית

ארבע קטגוריות רעיוניות אלה מביאות בחשבון מגוון בין ארצות, אנשים חסרי בית בגילים שונים, מגדר שונה, מוצא שונה וכו'.⁶ גישה זו מאששת גם את העובדה שחסרות בית היא תהליך ולא תופעה סטטית, והיא משפיעה על משקי בית פגיעים רבים בנקודות זמן שונות. יש הכרה בתנודתיות המתמדת של אנשים בין הקטגוריות השונות לאורך זמן. יש לציין כי כותבי הטיפולוגיה אינם מוותרים על החיבור בין הסעיפים, ומציגים הגדרה אחת לחסרות בית ולהדרה מדיור. הטיפולוגיה מציינת כי מדיניות כלפי אנשים חסרי בית צריכה להתייחס לשלושה תחומים: מניעה, דיור ותמיכה (FEANTSA, 2007). בנושאים אלה אדון להלן בהרחבה.

○ תיאוריות לגבי חסרות בית

בספרות האקדמית התהוו שני הסברים תיאורטיים מרכזיים המתמודדים עם תופעת חסרות הבית, ומסבירים איך אנשים הופכים לחסרי בית. שני ההסברים – המבני והאישי – משלימים ולא דווקא מבטלים זה את זה⁷ (Smith, Gilford, & O'Sullivan, 1998). הסברים מבניים, המתייחסים אל האוכלוסייה כמחלשת, תולים את תופעת חסרי הבית בשינויים בהצע של מקומות דיור, או במדיניות (Hutson & Liddiard, 1994; Hills, 1998), קיצוץ קצבאות ומצב שוק העבודה (Havell & Nassor, 1998). ההסבר המבני אינו מתייחס לבעיות כאילו הן נובעות ממעשיהם של חסרי הבית עצמם או תלויות בקיומה או באי-קיומה של מוטיבציה לשינוי.

אירופי לא ממשלתי, המאגד כמאה ארגונים משלושים מדינות, בהן כל 27 מדינות האיחוד האירופי. פנטסה נתמך כלכלית על ידי הוועדה האירופית, עובד בצמוד למוסדות האיחוד האירופי, והוא בעל מעמד מייעץ במועצת אירופה ובאו"ם (ראו: www.feantsa.org).

⁴ ETHOS - European Typology of Homelessness and housing exclusion – ראו נספח א' לטיפולוגיה במלואה.

⁵ "בית מחסה" יהיה במסמך זה המונח העברי המקביל למונח shelter באנגלית.

⁶ אף שמדובר בהגדרה המתייחסת ביסודה למצבי חיים של אנשים, ברור כי יש משמעויות שונות לתת-הקבוצות הכלולות בהגדרה. אמנם בחרתי שלא להתייחס כאן לאוכלוסייה זו או אחרת באופן ספציפי, בעיקר משום שהתת-קבוצות משתנות מזמן לזמן, עם השינויים בתנאים הסביבתיים, אך חשוב לציין כי כל מדיניות צריכה להיות גמישה כדי להתאים את עצמה לתת-קבוצות כאלה, כמו נשים, צעירים, משפחות, פליטים וכו'.

⁷ ההסבר הכפול – מבני-אישי – איננו ייחודי לתיאוריות של חסרות בית. להסבר דומה בעניין העוני בישראל ראו קטן (2002), עמ' 72-55.

לעומת ההסברים המבניים, עמדתם של ההסברים האישיים, המתייחסים אל האוכלוסייה כחלשה, היא שתופעת חסרי הבית תלויה בחסר הבית עצמו. ההסברים האישיים מתמקדים במאפיינים של אותם אנשים, אשר גרמו להם להביא על עצמם את הבעיות שמהן הם סובלים; האחריות מוטלת על היחיד, תוך הפחתת המשמעות של המבנה החברתי והכוחות הפועלים בו. בקוטב אחד של ההסברים האישיים ניתן למצוא בעלי עניין הטוענים כי המקור לתופעת חסרי הבית הוא החלטתם האישית לעזוב את הבית ולהתקיים על חשבון הציבור (על ידי קיבוץ נדבות, למשל) ומדינת הרווחה (באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי) (Neale, 1997a, 1997b; Smith et al., 1998). ההסברים האישיים נתלים בבעיות אישיות כגון דיכאון ובעיות נפשיות שונות (Bines, 1994; Connelly & Crown, 1997; 1997), היסטוריה עבריינית, שימוש בסמים ובאלכוהול, או היסטוריה של טיפול במסגרות השונות של גורמי הרווחה (Hutson & Liddiard, 1994). כמו כן מוזכרות בעיות בבית (Evans, 1996; Ward, 1997), כולל בעיות הקשורות בהתעללות מינית (Biehal, 1998). חוקרים אחדים בוחנים את מניעתן של אוכלוסיות מסוימות שהופכות לחסרות בית, כמו צעירים (Evans, 1996) וזקנים (Crane et al., 2005).

כפי שציינתי לעיל, בשטח ניתן לראות הן את הסיבות המבניות והן את האישיות. רייט, רובין ודיוויין (Wright, Rubin and Devine, 1998) טוענים כי הסיבות המבניות לחסרות בית הן הדומיננטיות בשיח על התופעה, בעוד שגורמים אישיים יכולים לנבא מי יהפוך לחסר בית, אך אינם מספקים הסבר סיבתי לתופעה. בספרות כיום שוררת הסכמה על כך שמאפיינים אישיים, דרכי מדיניות ודפוסים של הדרה חברתית פועלים יחדיו ומשפיעים על מי שהופך לחסר בית.

הבנת הסיבות לחסרות בית צריכה להנחות תיאוריות של התערבות (Shinn, 2007). לאחר שנים של דיונים סוערים בין חוקרים על המקור והסיבות לחסרות בית, נראה כי נוצר קונצנזוס סביב יחסי הגומלין בין סיבות חברתיות-מבניות (כגון עוני, אבטלה ומערכת הדיוור) ובין הסברים פסיכולוגיים-אישיים, במונחים של בחירות שבחורים יחידים במסגרת המגבלות המבניות הקיימות⁸ (Anderson & Christian, 2003; Clapham, 2003). התמשכות הדיון גרמה לכך שמחקרים מסוימים מצביעים על הקושי לפצח את כיוון הקשר הסיבתי (למשל, הקשר בין שימוש בסמים לחסרות בית)⁹ (Allett, Rosenthal & Keys, 2005; Fountain, Howes & Strang, 2003).

יהיו אשר יהיו ההסברים והסיבות, בארבעים השנים האחרונות הופיעה חסרות הבית כבעיה חברתית ברחבי העולם. מדינות מתמודדות עם התופעה בצורות שונות ומגוונות. בספרות רווחת האמירה כי חסרות הבית נתפסת ומטופלת באופן שונה במדינות "מתפתחות" ובמדינות "מפותחות", וכי במדינות "המתפתחות" קשה מאוד להבחין בין חסרות בית ובין חיים בעוני מרוד. בנוסף, אין הרבה מחקר שהתמקד בחסרי בית במדינות "מתפתחות", בנפרד מדיון בחיים בעוני, ברעב או בסכסוכים אתניים (Toro, 2007). בהקשר זה אפשר להוסיף גם את הדיון בגורמים פוליטיים, במלחמות, באסונות טבע ובגורמי דחק נוספים.

⁸ יש לציין כי העובדה שהרוב המוחלט של הספרות רואה את חסרות הבית כקשורה בסיבות מבניות ו/או אישיותיות אינה ממצה את מגוון האפשרויות לתפיסת הבעיה. כפי שציינתי במבוא, לפי ריטל ובר (Rittel & Webber, 1973), בעיות קשות הן תמיד רב-ממדיות, ולכן הסתכלות ליניארית המתמצה בהסבר מבני ו/או אישי עשויה להחסיר חלקים חשובים בסיפור ובכך למנוע מאיתנו לחשוב ולהגיע לפתרונות או להסיר חסמים. הצעה להסתכלות אחרת אפשר למצוא אצל ניל (Neale, 1997a). הרבה פעמים התייחסות מסורתית גורמת לכישלונות מסורתיים.

⁹ על ההבדל בין סיבתיות להתחברות או סמיכות של הקשר ועל קריטריונים לסיבתיות ראו: Hill, 1965.

בהמשך פרק זה אסקור את הנושאים המרכזיים העולים בדיון על המדיניות כלפי תופעת חסרי הבית, ואת דרכי ההתמודדות המרכזיות המוכרות לנו כיום, כפי שהן עולות מן הספרות.

○ מדיניות כלפי אנשים חסרי בית

אבירם, גל וקטן (2007) שואלים ארבע שאלות המייצגות לטענתם את ארבעת הרבדים העיקריים של ניתוח המדיניות: כיצד נקבעת או מעוצבת המדיניות, מהי המדיניות, כיצד היא מיושמת ומהן תוצאותיה. במלים אחרות, מדובר בעיצוב, בנייה, יישום והערכה של מדיניות, המרכיבים את **תהליך המדיניות**. בפרק הבא אבחן כיצד באים לידי ביטוי רבדים אלה במדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל. בפרק זה ייבחנו הפנים השונים של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בספרות המקצועית.

אפשר לחלק את הדיון במדיניות כלפי אנשים חסרי בית לשני צירים מרכזיים: האחד נוגע בהדרה, והשני בדיוור ותמיכה.¹⁰ הציר האחד דן במדיניות כלפי אנשים חסרי בית כחלק ממדיניות שנקטת כדי להתמודד עם הדרה¹¹ (חברתית-כלכלית: Kennedy and Fitzpatrick, 2001; פוליטית: Feldman 2004; פיזית, משפטית וחברתית: Meert et al., 2005). ציר ראשון זה מתייחס לחסרות בית כחלק מהתייחסות רחבה יותר להדרה בכלל. הציר השני עוסק במדיניות המכוונת לענות על צרכים של **דיוור** ושל **תמיכה** – חברתית, כלכלית ואחרת (Daly, 1999; Koch-Nielsen, 1999; Nelson, Aubry & Lafrance, 2007).¹² בנוסף לשני צירים אלה, או אולי כחלק מן הציר הראשון של ההדרה, קיימת גישה ספציפית הדוגלת בנקיטת מהלכים בשוק הדיור כחלק ממדיניות המיועדת למנוע חסרות בית (Mansur, Quigley, Raphael & Smolensky, 2002).¹³ בין הנושאים שבהם דנה הספרות בהקשר של מדיניות כלפי אנשים חסרי בית אפשר למצוא עניינים של **בריאות בכלל** (Schanzer, Hwang, Tolomiczenko, Kouyoumdjian & Garner 2005; Wright & Tompkins, 2006; Boanerges, Sgrout & Caton, 2007; Coldwell & Bender, 2007; Dickey, 2000; Rothbard, Min, Kuno, Wong & Yin-ling 2004), **שימוש בסמים** (Kertesz, Mullins, Schumacher, Wallace, Kirk & Milby, 2007; Rowe, 2005), ונושאים הקשורים **בתת-קבוצות** בתוך אוכלוסיית חסרי הבית (כמו **בני נוער וצעירים** (Carlson, Sugano, Millstein & Auerswald, 2006; McGrath & Pistrang, 2007; Staller, 2004), **מבוגרים נשים** (Crane & Warnes, 2000; Warnes & Crane, 2006), **מיעוטים אתניים** (Netto, 2006), **משפחות** (Edgar & Doherty, 2001; Kurtz, Surratt, Kiley & Inciardi, 2005; Whitzman, 2006), **משפחות** (Bassuk & Geller, 2006), וכו'). כמו כן אפשר למצוא דיונים ספציפיים בנושאים כגון **חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי** (Cloke, Milbourne and Widdowfield, 2000a).

¹⁰ למרות אופיו הסמטי של הדיון כאן, יש להיזהר מהאחדת הפרטים באוכלוסייה המדוברת, כדי לא לגרום לסטיגמטיזציה ודה-הומניזציה המביאות לחוסר רגישות בעיצוב המדיניות.

¹¹ לדוגמה, במסמך הבוחן את מצב חסרות הבית בצרפת, הכותבים מדגישים את **הקרבה** החברתית של אנשים חסרי בית בצרפת לאנשים החיים בעוני ולחוסר ביטחון כלכלי, ועל כן נטען כי אנשים חסרי בית אינם מהווים קטגוריה חברתית נפרדת (Firdion & Maysat, 2007).

¹² לדיון ברבדים השונים של תמיכה ראו למשל (Berger & Tremblay Jr., 1999; Crane, Warnes & Fu, 2006; Koch-Nielsen, 1999).

¹³ בעניין זה בהקשר הישראלי ראו האגודה לזכויות האזרח, 2008.

(2000b; Laursen and Collins, 2006; Law, 2001; Toro and Warren, 1999) וגורמים ארגוניים (Edgar et al., 2004; North, Pollio, Perron, Eyrich, & Spitznagel, 2005). חלק נכבד של הספרות בוחן את תפיסותיהם של אנשים חסרי בית לגבי מדיניות ומתן שירותים (Aviles & Helfrich, 2004; Bild & Gerdner, 2006; Christian & Abrams, 2004; Wen, Hudak, & Hwang, 2007) וכן את תפיסותיהם של נותני השירותים (Brooks, Milburn, Rotheram-Borus & Witkin, 2004). גוף מחקרי נוסף הבולט בעשור האחרון נוגע למדיניות של מדינות מסוימות (כמו בנגלדש (Ghafur, 2004), דנמרק (Stax, 2001), ניו זילנד (Laursen and Collins, 2006) והרפובליקה הצ'כית (Hladikova & Hradecky, 2007). לצדו נפוץ גם מחקר השוואתי בין מדינות (כמו בין ארצות הברית, בריטניה וקנדה (Daly, 1996), מדינות מתפתחות (Speak and Tipple, 2006) ומדינות אירופה (Daly, 1999).¹⁴ ניתן למצוא גם סקירות ספרות הנוגעות למחקר על חסרות בית בארצות הברית (Toro, 2007), ובמערב אירופה (Philippot, Lecocq, Sempoux, Nachtergaele & Galand, 2007).

בין הגורמים העיקריים המופיעים בספרות כמשפיעים על המדיניות אפשר לכלול את התפיסות הרווחות בציבור ביחס לתופעת חסרות הבית (Liddiard, 1999; Speak and Tipple, 2006; Toro and Warren, 1999), ורעיונות של פיקוח ושליטה חברתיים (Arapoglou, 2004; Fitzpatrick and Jones, 2005; Laursen and Collins, 2006; Law, 2001).

■ עיצוב ובניית מדיניות

בחלק זה אברר מהי מדיניות כלפי אנשים חסרי בית ועל מה היא מבוססת. במסגרת זו אבחן בין היתר ביטויים שונים של הזכות לדיור ומודלים שונים של התערבות, ולבסוף אתייחס לחקיקה.

הזכות לדיור – אמנות והכרזות

השירותים החברתיים הניתנים לאנשים חסרי בית בכל מדינה ומדינה קשורים גם בפרשנות ובמימוש של הזכות לדיור – לקורת גג. הדיון על הזכות לדיור מעלה שאלות כגון מה ייחשב מימוש הזכות לדיור, מה מוגדר כדיור נאות,¹⁵ ומהי חובת המדינה (ישובי, 1997). הזכות לדיור מעוגנת באמנות בינלאומיות שונות, ולכן אפשר לשאול שאלות אלו הן בהקשר מקומי והן בהקשר בינלאומי. סעיף כ"ה של ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם קובע כי כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה, לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות שיכון. סעיף 11 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע כי מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ומשפחתו, לרבות דיור נאות ושיפור מתמיד בתנאי קיומו. סעיף 27 באמנה בדבר זכויות הילד קובע כי במסגרת ההכרה בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו, המדינות החברות, בהתאם לתנאייהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים

¹⁴ פנטסה (FEANTSA) מבצע ומפרסם מחקרים השוואתיים רבים ומגוונים על מדינות אירופה.
¹⁵ להרחבה בנושא דיור נאות ראו: Limuru Declaration, 1987; Springer, 2000.

נאותים לסייע להורים ולאחראים לילד לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכניות סיוע, במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודיור.

הכרה בחשיבותן של זכויות האדם משתקפת בין השאר בערכי היסוד של החברה ובנורמות חברתיות. ואולם כל עוד הזכויות אינן מעוגנות בחקיקה אין בכך די (גביון ושניידור, 1991). חקיקה ספציפית כלפי אנשים חסרי בית קיימת במדינות כמו ארצות הברית, בריטניה ויפן, ולא באחרות – ביניהן ישראל, ניו זילנד ופינלנד. עם זאת, גם חקיקה אינה בהכרח מבטיחה את מימושה של הזכות לדיור בפועל, וזו צריכה להיבחן בכל מדינה ומדינה.

מדיניות וחקיקה ביחס לחסרות בית

רוש (Roche, 2004), טוען כי אף שאפשר לכלול בתחום המדיניות כלפי חסרות בית גם לימוד מתחומי מדיניות אחרים, חסרות הבית היא תחום רב-ממדי המציב אתגרים משלו, ועל כן היא מוגבלת ביכולתה לאמץ מדיניות שנקבעה בתחומים אחרים ודורשת מדיניות ייחודית. בשנים האחרונות חלו שינויים במודלים להתערבות בעבודה עם אנשים חסרי בית, וכעת הם נעים מהתערבות להקלה בשעת חירום, לרצף שירותים המכירים בגורמים השונים לחסרות בית ובצורך למענה אישי. רצף של התערבות עשוי לכלול מניעה,¹⁶ התערבות מוקדמת, תמיכה בזמן משבר ואף תמיכה לאחר ההתערבות (והפנייה) (Edgar, 2004).

בבואם לבחון את התפקיד המשתנה של הספקת השירותים לאנשים חסרי בית, אנדרסון ואח' (Anderson et al., 2006) עומדים על כך, שבעשור האחרון חלה תזוזה מהירה של המענה הניתן להם. הם טוענים כי במדינות רבות (בארצות הברית, באוסטרליה ובאירופה) נעו הגישות לטיפול בחסרות בית מהתמודדות עם הצרכים המיידיים של האנשים במצב חירום להתמקדות בשיקום ובדיור מחדש ולמניעה. במידה מסוימת, הם טוענים, המעבר קרה גם כתוצאה מהשינוי בהבנת הבעיה ותפיסתה כבעיה חברתית-מבנית במקום בעיה הנובעת ממשבר או פתולוגיה אישיים. לדברי אדגר דוהרטי ומינה-קול (Edgar, Doherty & Mina-Coull, 1999), השינוי ניכר ברחבי האיחוד האירופי, ומאז סוף העשור הקודם אפשר לבסס את השיח באופן שונה. הכותבים הציעו הסתכלות על שלושה מודלים של התערבות:

מודלים של התערבות בחסרות בית

התערבות	מודל משטרתי	מודל רפואי	מודל חברתי
גישה	שליטה	טיפול	תמיכה
מטרה	תיקון	הקלה	מניעה

(עמ' 47, התרגום שלי)

אדגר ואח' (Edgar et al., 2003) מציינים, כי סקרו חמש מדינות באירופה, שבהן ניכרה התקדמות בהספקת שירותים ממודל "משטרתי" למודל "רפואי", וממנו למודל "חברתי". התפתחות זו

¹⁶ לכל אורך המסמך, כאשר מזכרת המלה **מניעה**, כוונתי גם לתפקודים שעשויים להתאפשר אם משנים את הנסיבות. אף שהמילה עשויה להצטייר כמתייחסת למה שניתן לעצור ולחסום, אפשר לבחון במקביל אילו תפקודים ניתן לאפשר כדי לשנות מצב עתידי אפשרי שאינו רצוי.

משתקפת במעבר מדגש על שירותי חירום המתמקדים בחסרות בית ברחוב, לשירותים המכוונים לדיור מחדש ומניעה על בסיס אישי או קבוצתי לאנשים חסרי בית עם צרכים מיוחדים. השינוי משתקף גם בריבוי השחקנים המעורבים ובתפקידים שהם ממלאים בהשקפת השירותים. אנדרסון ואחי' (Anderson et al., 2006) טוענים, כי השינוי שיקף גם תפיסה של חסרות בית כביטוי של תהליכי הדרה חברתית. השינוי בתפיסה גרם לצמיחתן של גישות הדוגלות בפעולה משולבת, במקום מדיניות הנשענת רק על התערבות אישית מתחום העבודה הסוציאלית. הכותבים טוענים כי באופן כללי, מילות המפתח של פרדיגמות המדיניות החדשות הן מניעה, תמיכה ותיאום כולל, והן מחליפות את מילות המפתח הקודמות, של הפרדיגמות שהתמקדו בטיפול ושילוב מחדש.

אפשר אם כן לומר שיש כאן **מפגש** של שני צירי המדיניות שהוזכרו לעיל. נראה כי לא מספיק לפעול רק במישור ההכלה, כפי שלא מספיק לפעול רק במישור הדיור והתמיכה. מן הספרות, אם כן, עולה כי כדי לספק מענה הולם ושלם לחסרות בית יש לפעול כדי לעבוד עם מי שכבר הגיעו למצב הזה, תוך כדי התערבות מוקדמת, התערבות בזמן משבר, וכן תמיכה והפניה למי שזקוקים להם בהיותם חסרי בית. בד בבד יש לנסות למנוע מאנשים להפוך לחסרי בית, באמצעות עבודת מניעה בעלת שני רבדים עיקריים: הראשון הוא מניעה מאנשים בסיכון להפוך לחסרי בית – מניעה שניונית המשיקה להתערבות המוקדמת. המניעה הראשונית קשורה בהדרה, ומהותה במניעת אנשים מלהגיע למצב הסיכון, תוך השקעה בגורמים הידועים לנו כיום כמרכזיים בהפיכתם של אנשים לחסרי בית: שוק הדיור, שוק התעסוקה והבטחת ההכנסה.

בניגוד לזרם המרכזי של הספרות, המצביע על מעבר ממודל משטרתי של שליטה ותיקון למודל חברתי של תמיכה ומניעה, זרם אחר מצביע על נטייה גוברת והולכת לקרימינליזציה של אנשים חסרי בית, והגדרתם כאנטי-סוציאליים (Doherty et al., 2005; NCH & NLCHP, 2006). המדיניות והחקיקה עשויות לכלול גם כלים לטיפול בכפייה. הדיון בכלים כאלה עולה לעתים קרובות יחד עם ביקורת ציבורית על מדיניות כלפי אנשים חסרי בית במקום מסוים.

פיצפטרק וג'ונס (Fitzpatrick & Jones, 2005) טוענים כי שלוש סיבות מעלות את האפשרות לשימוש בכפייה על אנשים חסרי בית ברחוב: נזק לעסקים ותיירות בשל נוכחות של אנשים חסרי בית; איום של חסרי בית על הציבור; ואיום על חסרי הבית עצמם, הישנים ברחוב. ואולם השאלה שיש לשאול בדיון על כפייה היא למי היא מועילה – למי שמפעיל את הכפייה, או למי שהכפייה מופעלת עליו? גם במקרה האחרון, כפי שאראה להלן, לא ברור שיש להפעיל כפייה.

הדיונים על כפייה בספרות נוגעים בעיקר לשתי הסיבות הראשונות, הנוגעות לאיום הנשקף לכאורה לעסקים, לתיירות ולציבור בכלל בשל נוכחותם של אנשים חסרי בית. בסיבה השלישית – הסכנה שמהווים חסרי הבית לעצמם – נעשה שימוש כדי להצדיק צעדי כפייה. אשר למצבים שבהם נראה כי נשקפת סכנה לחייו של אדם ברחוב – החוקרים, נותני השירותים וחסרי הבית עצמם חלוקים ביחס לנקודה שבה אפשר ו/או צריך לכפות על אדם לעזוב את הרחוב ולעבור למחסה (Fitzpatrick & Jones, 2005; Pleace, Jones & England, 1999: 43). עם זאת, פיצפטרק וג'ונס מדגישים כי אנשים החיים בבתים, בטוחים שכל מחסה עדיף על הרחוב, אבל אנשים שחוו חסרות בית לא תמיד מסכימים איתם. בתי מחסה רבים מספקים תמיכה וביטחון לאנשים חסרי בית, בעוד שאחרים הם סביבה מאיימת ומפחידה, או לפחות נתפסים כך על ידי חסרי בית מסוימים.

במסמך של פנטסה (FEANTSA) הבוחן את מסגרת הכללים והמימון של השירותים לאנשים חסרי בית בחמש מדינות באירופה (Edgar et al., 2003), מצוין, כי בסיוע לאנשים חסרי בית יש לבחון לפני הכול אם יש בסיס חקיקתי להספקת שירותים, ומהו טבעם של כלי החקיקה הקיימים. חשוב גם להבין כיצד נתפסת חסרות הבית בשיח המדיניות ברמת המדינה – במובנה הצר, כהעדר מקום מגורים, או באופן רחב יותר? בהקשר זה, איזו מסגרת מספקת החקיקה למימון ולתקנות של שירותים לאנשים חסרי בית? האם יש כתובת שאפשר להצביע עליה כאחראית לפיתוח אסטרטגיות ומדיניות? כותבי המסמך טוענים כי היות שהסיבות לחסרות בית כוללות דיור, רווחה חברתית ובריאות, עלינו לבחון גם אם החקיקה מספקת מסגרת לגישה משולבת להספקת שירותים הן ביחס למניעה, והן ביחס להקלה במצב ולשיכון מחדש.

במסמך מדיניות הבוחן אסטרטגיות לצמצום חסרות בית ברחוב, שהוכן למען המחלקה לדיור ופיתוח עירוני בארצות הברית (U.S. Department of Housing and Urban Development – HUD), נטען כי מאז תחילת שנות האלפיים הפכה העלמתם של האנשים חסרי הבית למטרה לאומית בארצות הברית. חלקי המסמך העוסקים בחקיקה קובעים כי פעילות החקיקה הפדראלית צריכה להגדיל את גמישותם של גופי ממשל פדראליים לממן תמיכה בשיטות כלל-קהילתיות חדשניות ומערך שירותים מקומי מגוון, המיועדים לצמצם מצבים כרוניים של חסרות בית ברחוב. עוד נטען שם כי סוכנויות מדינתיות ומקומיות צריכות להתאים חוקים ותקנות כך שתתאפשר גישה קלה יותר לקצבאות, תוכניות ושירותים לחסרי בית כרוניים ברחוב (Burt et al., 2004).

יש לציין כאן עוד נקודה חשובה בתחום החקיקה. שין (Shinn, 2007) טוענת כי רוב החקיקה המיועדת להתמודדות עם תופעת חסרי הבית – מיוזמות השינה בתנאים קשים באנגליה וסקוטלנד ועד לחוק מק'קיני-ונטו (McKinney-Vento Act) והתיקונים שלו בארצות הברית,¹⁷ מתייחסת לחסרות בית כאל תופעת חירום זמנית. מאידך גיסא, אסופת המאמרים בגיליון המיוחד לחסרות בית בפרספקטיבה בינלאומית, שבו מופיע מאמרה של שין, מראה כי חסרות בית היא תופעה מודרנית שקנתה לה מקום קבוע במדינות מפותחות, וכי לשם הפחתתה דרוש מאמץ מרוכז. שין טוענת כי ערים ומדינות רבות בארצות הברית בונות עכשיו תוכניות לעשר שנים כדי להילחם בחסרות בית כרונית. מסגרת הזמן מראה כי אכן מתוכנן כאן מאמץ מרוכז, אך הדגש על חסרות בית "כרונית" ועל מדיניות ספציפית ולא אוניברסאלית אינו מעיד על התייחסות מספקת לזרימה המתמדת של אנשים למצב של חסרות בית. למעשה, שין מראה כי אף שהספרות מצביעה בבירור, כפי שטענתי לעיל, על כך שפתרון הולם ושלם יושג רק באמצעות שילוב בין שני צירי המדיניות, תהליך יישום המדיניות עדיין לא שלם, היות ששלב המניעה לא הוטמע במלואו. בנוסף, תוכניות המדיניות אינן מביאות בחשבון את העובדה כי חסרות הבית כבעיה חברתית נמצאת עמנו לטווח ארוך ואיננה בעיה חולפת, וככזו היא דורשת מדיניות תואמת.¹⁸

¹⁷ להלן קישורים אל תיאור חוק - <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs/mckv.cfm>

ואל סעיפיו - <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs>

¹⁸ בהקשר זה יצוין כי ב-10 באפריל 2008 חתמו 438 חברי הפרלמנט האירופי על הצהרה לסיים חסרות בית ברחוב באירופה עד לשנת 2015; ראו:

<http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28111.&language=EN&startValue=0>

במקומות שונים בעולם אפשר למצוא כלי מדיניות המנסים להתמודד עם אתגרים אלה ברמות שונות. התוכנית "תומכים באנשים" (Supporting People), למשל, תוכנית הדגל הבריטית לעבודה עם אנשים חסרי בית שנוצרה ב-2003, שלדברי מפעיליה עוזרת ליותר ממיליון בני אדם בשנה, מתמקדת בארבעה תחומי מפתח: (1) שמירת הפונים בלב התוכנית וההספקה המקומית של השירות; (2) בנייה על שותפות מוצלחת עם המגזר השלישי; (3) הספקה יעילה בנוף החדש של השלטון המקומי; ו(4) עבודה יעילה יותר וביורוקרטית פחות (DCLG, 2007).

האסטרטגיה האוסטרלית להתמודדות עם חסרות בית מתמודדת עם ארבעה נושאים: (1) עבודה ביחד; (2) מניעה; (3) התערבות מוקדמת; ו(4) מעבר ממצב חירום לתמיכה (FHCSIA, 2006a). מטרתה של האסטרטגיה הלאומית לחסרות בית באוסטרליה כוללת: (1) מסגרת אסטרטגית שתשפר את שיתוף הפעולה והקשרים בין תוכניות ושירותים קיימים כדי לשפר את התוצאות לפונים ותפחית את מספרם של חסרי הבית; (2) זיהוי מודלים לעשייה מיטבית (best practice) שאפשר לקדם ולשכפל, כדי לחזק מדיניות ותוכניות קיימות לחסרי בית; (3) בניית יכולות לשיפור קשרים ורשתות ברמת הקהילה; ו(4) העלאת מודעות לנושא חסרות הבית בכל רמות הממשל ובקהילה (FHCSIA, 2006b).

מחקרים השוואתיים של מדיניות בכמה מדינות באירופה מראים כי רצון פוליטי חזק ומחויבות יעילה במונחים של משאבים (חומריים ולא-חומריים) הם המשתנים החשובים ביותר. בחירת מדיניות שהפכה למעשים, במדינות רווחה מתקדמות, הראתה שצעדים נוגדי עוני ותומכי שילוב חברתי, יעילים יותר כאשר הבטחת ההכנסה מלווה במערכת מקיפה של הספקת דיור, עזרה בשכר דירה, קצבאות, מענקים, הנחות וכו'. דנמרק, פינלנד ושוודיה הצליחו להסיר בהדרגה את המכשולים לדיור מדרכן של קבוצות בעלות הכנסה נמוכה. בנוסף, הן יישמו מערכת שעודדה אנשים לשמור על בתיהם. בשנות התשעים כולן הצליחו לשמור על אוכלוסייתן מפני גורמים מבניים המשפיעים על חסרות בית. במדינות שהתמקדו בצעדים נוגדי עוני, בקיום מינימאלי ובעזרה בשעת חירום לאנשים חסרי בית, אך נמנעו מהשקעה מקיפה בדיור לאוכלוסיות חלשות, הסכנה המשיכה להתקיים. במדינות רבות, העדר עזרה מספקת לקבוצות בעלות הכנסה נמוכה היתה ליקוי חמור במערכת ההגנה החברתית (Avramov, 1999). עם זאת, בפינלנד – אחת המדינות המתקדמות בהתמודדות עם תופעת חסרות הבית – היחס לחסרות בית כאל בעיה רב-ממדית גרם לממשלה להשתמש בכלים של דיור ובכלים חברתיים לפתרון הבעיה בהצלחה יחסית (Doherty et al., 2005). לדברי דוהרטי ואח', עד לא מזמן הייתה פינלנד המדינה היחידה באיחוד האירופי ששמה לה כמטרה להעלים את חסרות הבית, אף כי עדיין לא הצליחה בכך. עם זאת, גם פינלנד לא הצליחה להימנע מההשפעות של צמצום מדינת הרווחה, והדבר ניכר במדיניות החברתית שלה מאז תחילת שנות התשעים. פינלנד התעלמה מהדעה הרווחת, הרואה בכלים של דיור והקצאה של בתים רגילים פתרון לחסרות בית, ובמקביל לצעדים דומים בדנמרק החלה להתייחס לחלקים ה"עיקשים", שלא הושפעו מהתערבויותיה בעבר, כאילו הם מצריכים צעדים מיוחדים והפעלה של אסטרטגיות מגוונות להתמודדות גם עם מאפיינים אישיים של אנשים חסרי בית.

■ יישום מדיניות

המצב בשטח משקף תמיד גם עניינים רחבים הקשורים להסדרי הרווחה בכל מדינה ולאיוון בין סדרי העדיפויות של קבוצות שונות. אסטרטגיות תלויות ביישום מדיניות, שהוא לדברי אנדרסון (Anderson, 2007) הרובד המאתגר ביותר של תהליך המדיניות. מנדיץ' (Mandič, 2006), למשל, טוענת כי המכשול העיקרי בגישה של אנשים חסרי בית לשירותים רפואיים קשור בהצגת מסמכים והוכחת זכאות. היא טוענת כי הסידורים החוקיים תקינים ככל הנראה, אבל יישומם נכשל במדינות אירופה כיוון שהאחראים ליישום אינם בקיאים בנהלים.

עשייה מיטבית במדיניות ותוכניות לאנשים חסרי בית צריכות להיות חדשניות וגמישות (Edgar et al., 1999). אחת התובנות של מינרי וגרינהלג (Minnery & Greenhalgh, 2007), המשווים בין מדיניות כלפי אנשים חסרי בית באירופה, בארצות הברית ובאוסטרליה היא, שהמענה חייב להביא בחשבון את המגוון באוכלוסיית היעד הרלוונטית. הם טוענים כי דרכי מדיניות הנחשבות למבצעות עשייה מיטבית הן אלה המתאימות לצרכים של אוכלוסיית חסרי הבית, שאנחנו יודעים היום כי איננה הומוגנית.¹⁹ לטענתם, התואמת את הטענה המרכזית שהועלתה לעיל, עשייה מיטבית בתחום המדיניות והתוכניות כוללת שילוב של מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך המכוונות לאפשר לפונים עצמאות. עליה לספק שירותים המתמקדים ברכישת כישורים שיובילו את הפונים ליכולת חברתית, להבטחת "בית", לשמירה על יציבות כלכלית וליציאה מהדרה חברתית.

אם כן, שני צירי המדיניות משתלבים גם בשיח על יישומה; בהקשר זה מדובר בציר המניעה והפחתת ההדרה או יציאה ממנה, ובציר המספק דיור ותמיכה. להלן אבחן כיצד אפשר ליישם את השילוב הזה, ואביא דוגמאות של עשייה בכלל ועשייה מיטבית בפרט.

תפקיד המדינה, השלטון המרכזי והשלטון המקומי, שוק הספקה מגוון ועבודה בין-ארגונית

אחת הסוגיות המרכזיות ביישום מדיניות היא תפקידה של המדינה. המודל היעיל ביותר לחלוקת אחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מסתמך על מדיניות אסטרטגית מרכזית המספקת מסגרת להתערבות מקומית, תוך שימוש מושכל בסמכויות המאפשרות פיתוח תוכניות ממומנות שיענו על צרכים ובעיות מקומיות (Edgar et al., 2003). ואולם, במקום לספק מסגרת ביצוע נראה, שרוב מדינות אירופה, אם לא כולן, נוטות לבזר את האחריות ולהטילה על השלטון המקומי, שלא תמיד מגובה בהגדלת משאבים. ביזור זה מביא לשינוי בתרבות הממשל, ובמקרים רבים הוא מתבטא בהפיכת המגזר הציבורי לצרכן הקונה שירותים מהמגזר הפרטי (Edgar et al., 1999).

מסמך פנטסה, הבוחן את תפקידה המשתנה של המדינה, מצא גם הוא כי כל מדינות אירופה שנסקרו ברמה מוסדית ומנהלית מתאפיינות בהאצלת סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. תוצאתו של תהליך זה, לדברי כותבי המסמך, היא הבניה של חסרות בית על ידי השלטון

¹⁹ ביטוי לתובנה זו בהקשר הישראלי נמצא אצל גורבטוב וספיר (2007), הטוענות כי חשוב להבין את "המרכיבים השונים בתרבות הספציפית של עולים מחבר העמים... ההתעלמות מהרקע האתנו-תרבותי עלולה להוביל אותנו להבנה לקויה של המטופלים ולסיפוק שירותים שאינם מתאימים לצרכיהם" (עמ' 29).

המרכזי כבעיה מקומית בעלת פתרונות מקומיים (Doherty et al., 2005). בכמה מדינות באירופה נמצא, כי קשייהן של הרשויות המקומיות מתגברים כאשר עליהן לספק שירותים כחלק ממדיניות זו. בפּינלנד, למשל, 40 ו-25 אחוזים מהרשויות המקומיות דיווחו על בעיות בהספקת שירותים למכורים ולאנשים עם בעיות בבריאות הנפש (בהתאמה) (Mandič, 2006).

כמעט כל מדינות האיחוד האירופי מסתמכות באמצעות חוזים על ארגונים לא-ממשלתיים שיספקו שירותים בפועל, תוך כדי מעבר הממשל לתפקיד של מסדיר ומאפשר (Edgar et al., 1999; Anderson et al., 2005). הספקת שירותים לאנשים חסרי בית ברחבי אירופה מתבצעת בשלוש זירות – המדינה, הכנסייה והעמותות. מגזר המדינה נשאר החלש ביותר, בין אם משום שתפקידו התפתח רק לאחרונה, כמו בפורטוגל וביוון, ובין אם משום שהמדינה נוטשת את תפקידה לטובת שחקנים חוץ-ממשלתיים, כמו בהולנד ובבריטניה (Edgar, 2004).

למערך היחסים שבין המדינה וארגוני החברה האזרחית יש כמה מודלים אפשריים. אפשר היה לצפות שכאשר המדינה חלשה, ארגוני החברה האזרחית יתפסו מקום רב יותר בהספקת שירותים לאוכלוסיות פגיעות. עם זאת, במדינות שבהן תפקיד המשפחה חזק, ארגונים אלה צומחים לאט יותר מחוץ לכנסייה ולקהילה המקצועית. באופן דומה, התערבות חזקה של המדינה עשויה להתפתח דרך מנגנון מינהלי משומן היטב להספקת שירותים, או לפתח פעולות התנדבותיות להספקת שירותים מקומיים. בחמש המדינות שבחנו אדגר ועמיתיו (Edgar et al., 2003), ניכרת נטייה להסתמכות יתרה על עמותות החברה האזרחית להספקת שירותים לאנשים חסרי בית ולקבוצות חלשות אחרות.

בהקשר של כלכלה מעורבת להספקת שירותים, המופיעה לאחרונה במדינות שונות, החל התיאום בין המגזר הציבורי לעמותות כתוצאה משינוי בתפקיד הרשויות המקומיות והפיכתן מספקות שירותים למסדירות וקנייניות של שירותים, כפי שצוין לעיל. שינויים במינהל, בניהול ובאתוס של המגזר הציבורי, ושינויים הנגרמים על ידי דה-רגולציה, שהכניסו מכרזים תחרותיים לתחום הקצאת המשאבים – כל אלה הובילו למבנה ארגוני חדש וכולל של הספקת שירותים, עבודה בין-ארגונית ושיתופי פעולה (Anderson et al., 2005). אנדרסון ואחי' טוענים, כי בתיאור גישות שיתופיות לתכנון והספקה של שירותים נעשה שימוש במונחים כמו בין-ארגוני (inter-agency), רב-שירותי (multi-agency), בין-מקצועי (inter-professional), בין-מגזרי (inter-sectorial), ושותפות (partnership). הם טוענים כי גורמים שונים עשויים להשפיע על הגישה לעבודה בין-ארגונית, כולל רמות מקצועיות, מבנה ארגוני וניהול אסטרטגי של ארגונים ציבוריים, ארגונים פרטיים ועמותות. אנדרסון ואחי' טוענים כי שותפויות ועבודה בין-ארגונית הן עניין חדש יחסית בעבודה עם אנשים חסרי בית, ולטענתם העבודה הבין-ארגונית היא משמעותית ברמת התכנון והיישום של שירותים לאנשים חסרי בית רק בבריטניה ובהולנד. בהקשר זה חשוב לציין את היוזמה מלמעלה ("top-down" לעבודה בין-ארגונית. עם זאת, הכותבים מראים כי בעוד שבבריטניה ובהולנד היוזמה מגיעה מצד החקיקה והממשלה, במדינות אחרות כמו יוון ופורטוגל היא מגיעה ממדיניות ופעילות של האיחוד האירופי. באוסטריה היוזמה לעבודה הבין-ארגונית הגיעה דווקא מלמטה ("bottom-up", מארגוני השטח המקומיים. הכותבים טוענים כי לעבודה בין-ארגונית יש סיכוי טוב יותר

להתקיים במקומות שבהם עבודה כזו היא תנאי למימון. יש זירות שבהן עבודה בין-ארגונית מתבצעת כתוצאה מזיהוי של צרכים שנתרו ללא מענה, אך נראה כי היא עדיין לא נפוצה.²⁰ ניתן לומר כי עבודה בין-ארגונית היא התפתחות מתבקשת של המדיניות, היות שחסרות בית היא בעיה מורכבת הדורשת מענה רב-ממדי. עבודה בין-ארגונית ושותפויות נתפסות כדבר טוב כאשר המדיניות הרווחת מכירה בכך שהשירותים לאנשים חסרי בית צריכים לנבוע מצורכי הפונים ולענות עליהם ולא מן המשאבים הזמינים לשלטון,²¹ וכי עליה להצמיח שטח מורכב ורב-ממדי המתאים את עצמו לצרכים של פונו.

ואולם מודל תיאורטי זה לא עמד במבחן המציאות שאנדרסון ואח' בחנו. אחת הסיבות להעדר עבודה בין-ארגונית היא חוסר התאמה בין ארגונים ברמת הצוות והמימון. משמעות הדבר לתכנון עבודה מיטבית היא כי בטרם תיושם עבודה בין-ארגונית יש צורך בהכשרה ובמעקב. במסמך שנכתב בהקשר זה למחלקה לדיור ופיתוח עירוני בארצות הברית (HUD) נטען כי יש לפתח יכולת לשרת פונים עם מגוון בעיות ולקדם את העניין בהם על ידי גורמים מוסדיים וחוף-מוסדיים מקומיים, לחזק את הקשרים ביניהם ולתת טיפול המשלב בין מסגרות בתחומים שונים, כמו בריאות הנפש, שימוש בסמים, טיפול רפואי ורשויות הדיור (Burt et al., 2004).

שתי גישות רווחות להתערבות: רצף-טיפול, וטיפול קהילתי אסרטיבי

קלפהם (Clapham, 2003), שדיבר על גישות הנתיבים (Pathways approaches) במחקר של חסרות בית, אמר כי אפשר לסייע לאנשים חסרי בית בשירותים שונים הכוללים דיור ותמיכה. הוא טוען כי השיח הרווח במדיניות ובמחקר משפיע על עיצובן של ההתערבויות המכוונות להתמודד עם הבעיה. עוד הוא טוען, כי רבות מדרכי המדיניות שואפות לגרום לשינויים בנתיב כדי לאפשר לאנשים חסרי הבית להשיג יעדים מסוימים. הרמן ואח' (Herrman et al., 2004) טוענים, כי על פי הספרות, שירותים מאורגנים המשולבים וממומנים היטב מסוגלים לשפר את איכות החיים של אנשים חסרי בית עם בעיות חמורות בבריאות הנפש. האתגר, לדבריהם, הוא להצליח ליישם התערבויות כאלה במערכות שירותים אמיתיות, עם מגבלות תקציביות וגבולות ארגוניים. הדבר יכול לקרות אם המדיניות והמעשה יעודדו התערבויות משולבות בתחומים הרלוונטיים: בריאות, רווחה ודיור. נראה כי הדבר נכון ביחס לכלל חסרי הבית, היות שאוכלוסיית חסרי הבית הסובלים מבעיות חמורות בבריאות הנפש נחשבת לאחת האוכלוסיות הדורשות מענה ברמה המורכבת ביותר.

הספרות עוסקת בשתי גישות התערבות הקשורות בדיור ותמיכה,²² ומונה את שלביה השונים החל ממניעה, עבור בהתערבות מוקדמת ותמיכה בזמן משבר, וכלה בתמיכה לאחר התערבות (והפניה). אחת הגישות היא גישת **רצף הטיפול** (Continuum of Care – CoC), הקיימת מימי ממשל קלינטון בארצות הברית בשנות התשעים, ומתייחסת לשני מובנים: **זמינות שירותים, והמסלול שאנשים חסרי בית עשויים לעבור דרך רשת השירותים** (Burt, 2004b). ברט מציינת כי מסלול השירותים

²⁰ בהקשרים המדוברים כאן ראו: אורבך, 2007, בנושא יחסי השלטון המקומי והמגזר השלישי בישראל; כץ, 2007, בנושא קידום סוגי חבירות שונים בשירותי הרווחה; Johnson Butterfield & Korazim-Körösy, 2007, בנושא פיתוח קהילתי בין-תחומי בפרספקטיבה בינלאומית.

²¹ במציאות הקיימת, יכול להיות שיש לבחון את אפשרות השילוב לעבודה שהיא מונעת צרכים וגם משאבים. מובן שגם במצב כזה השאיפה היא לקדימות של הצרכים על פני המשאבים.

²² שתי הגישות המוצגות כאן הן שתיים מיני רבות. עם זאת, הן עולות בספרות באופן מובהק יותר מגישות אחרות.

העיקריים הנדרשים בכל שילוב של רצף טיפולי ליחידים ומשפחות²³ של חסרי בית כולל שירותי מניעה, יישוג (reaching-out), מחסה חירום, דיור זמני, דיור קבוע נתמך ודיור בר-השגה. גישה שנייה היא **טיפול קהילתי אסרטיבי** (Assertive Community Treatment – ACT). זהו מודל שפותח כבר בסוף שנות השבעים כדי לסייע לאנשים הסובלים מבעיות חמורות בבריאות הנפש. במקורו הוא פותח כדי למנוע התדרדרות מחודשת במצב שהשתפר (relapse) ולעודד השתלבות טובה בקהילה לאחר שחרור מבית חולים. עם זאת, מאז שנות התשעים נעשה בו שימוש כדי לייצב אנשים חסרי בית עם בעיות חמורות בבריאות הנפש. הטיפול הקהילתי האסרטיבי, כתוכנית שאינה כוללת מגורים ואינה מוגבלת בזמן, ניתן בידי צוות רב-מקצועי שעשוי לבלות עם המטופל אפילו כמה שעות ביום, ועזרתו נעה בין תחומי סיוע מגוונים: פתרון משבר בין-אישי, חיפוש דירה, עזרה בקניות ובניקיון הבית, שמירה על מקום עבודה או השגת טיפול רפואי. הצוותים נושאים באחריות משותפת למצב המטופלים,²⁴ ובדרך כלל נפגשים מדי יום לדון בכל המטופלים שתחת אחריותם. גישת הטיפול הקהילתי האסרטיבי זכתה למחקרי ההערכה הרבים ביותר, ותוצאותיהם מעלות יתרונות רבים של הגישה בפרמטרים שונים. העקרונות הבסיסיים של התוכנית הם מספר מטופלים (case load) קטן במיוחד לכל צוות, טיפול משותף של כל הצוות בכל המטופלים, טיפול במסגרת הקהילה ומחויבות לטיפול ארוך-טווח. עם זאת, החוקרים חלוקים בסוגייה אם יש חובה לדבוק בעקרונות אלה כדי להפיק את המרב מהתוכנית, וחלקם טוענים כי אפשר להתגמש כדי להתאים אותה לנסיבות מקומיות בלי לפגוע ביעילותה. מודל הטיפול הקהילתי האסרטיבי, כמו גם וריאציות שלו הכוללות יישוג וקישור לדיור, נמצאו יעילים לאנשים חסרי בית עם בעיות בבריאות הנפש, אך גם יקרים יותר. עם זאת, מחקרים מראים שאם מביאים בחשבון את החיסכון בימי אשפוז שהיא חוסכת, עלותה אינה גבוהה כל כך (Rosenheck, 2004). סקירת ספרות שבחנה לאחרונה את יעילותו של טיפול קהילתי אסרטיבי העלתה כי יחסית למודלים סטנדרטיים של ניהול טיפול יש לו יתרונות משמעותיים בהפחתת מספרם של חסרי הבית ובהקלת חומרת הסימפטומים אצל אנשים חסרי בית עם בעיות חמורות בבריאות הנפש (Coldwell & Bender, 2007).

דיור ותמיכה – תוכניות דיור נתמך

סקירת ספרות מוקדמת שעסקה ביעילות ההתערבות של דיור ותמיכה (Rosenheck, 2000) העלתה תוצאות שתאמו את הממצא העיקרי העולה מסקירת ספרות מאוחרת יותר, שעסקה בין השאר בנושא זה. הממצא העיקרי הוא כי תוכניות ששילבו דיור קבוע ותמיכה הניבו את התוצאות הטובות ביותר בצמצום חסרות הבית והאשפוזים בקרב אנשים חסרי בית עם בעיות בבריאות הנפש (Nelson et al., 2007).²⁵ מרטינו וברט (Martinez & Burt, 2006), שבחנו את השפעתו של דיור קבוע נתמך על פנייתם של חסרי בית מבוגרים עם בעיות בבריאות הנפש

²³ בעבודה עם אנשים חסרי בית מוזכרים לעתים קרובות יחידים ומשפחות, וכן צעירים, נשים וכו' כתת-קבוצות של אוכלוסיית חסרי הבית. מלבד התת-קבוצות שחשוב להתייחס אליהן ככאלה, נכון יהיה לשים לב גם לרשתות החברתיות ולקהילות של חסרי הבית. התייחסות כזו עשויה לאפשר עבודה מתוך שותפות מלאה יותר ולאפשר שינוי, ויש לשקול אותה בעבודת המדיניות מתוך הבנה כי אנשים בתוך קהילה מסוימת עשויים גם לעזור זה לזה.

²⁴ בניגוד לגישת תיאום הטיפול (case management), שבה מטפל אחד אחראי יותר מאחרים בהיותו "מתאם הטיפול".

²⁵ לדיון בטבעו של דיור נתמך באירופה ולמקורותיו שם, ראו: Edgar, Doherty and Mina-Coull, 2000.

לשירותי רפואת חירום מצאו, כי ההשמה בדיור נתמך הפחיתה את הפנייה אליהם ב-37-53 אחוזים. עוד הן מצאו כי הסיכויים לאשפוז ירדו אף הם בין 11 ל-19 אחוזים. אחוז המשתמשים בסמים במחקר זה היה 91% (N=236). העקביות בתוצאות אינה מפתיעה בהקשר של מודל הדיור הנתמך, המבקש לספק פתרון של דיור קבוע (Bild & Gerdner, 2006). תוצאות אלה משקפות את **הצרכים** של אנשים חסרי בית, ששני המרכיבים העיקריים שלהם הם **דיור ותמיכה** (Nelson et al., 2007; Pleace, 1995).

בשנים האחרונות עולה מודל אחד של עשייה מיטבית בתחום הדיור והתמיכה – מודל **דיור תחילה** (Housing First), שמקורו בארגון נתיבים לדיור (Pathways to Housing (PtH) – Housing First), שהוקם בניו יורק בשנת 1992.

דיור ותמיכה – דיור תחילה

מחקר הערכה (New York Housing Study – NYHS) של תוכנית **נתיבים לדיור** החל בשנת 1996 ונמשך ארבע שנים. הקריטריונים להשתתפות במחקר כללו שהות ברחוב בזמן הצמוד לתחילת המחקר ובששת החודשים שקדמו לו, ואבחנה של בעיות בבריאות הנפש. אף שהשימוש בסמים לא היה קריטריון, 90% מהמשתתפים במחקר השתמשו בסמים או היו בעלי היסטוריה של שימוש בסמים או באלכוהול. המחקר השווה את התוכנית עם מודל **רצף הטיפול** שנידון לעיל. לדברי החוקרים שבחנו את הממצאים לאורך השנים, תוצאות המחקרים שנעשו בעקבות NYHS והוזכרו לעיל הן ההוכחה החותכת ביותר שאפשר לקבל ל"עבודה מבוססת-ממצאים" (evidence-based practice) (Padgett, Gulcur & Tsemberis, 2006).²⁶

בחינת התוצאות בעקבות התוכנית העלתה כי המודל של **דיור תחילה** הגביר את יציבות הדיור של המשתתפים (Tsemberis and Eisenberg, 2000; Tsemberis, Gulcur and Nakae, 2004) ואת החיסכון במשאבים (Gulcur, Stefancic, Shinn, Tsemberis and Fischer, 2003). NYHS בחן גם תוצאות הקשורות לתסמינים של בריאות הנפש, איכות חיים, שימוש בסמים ובאלכוהול ושימוש בשירותים הקשורים לשימוש בסמים. לאחר מעקב של 24 חודשים נמצא כי לא היה הבדל משמעותי בין הקבוצות בתוצאות אלו, למעט שימוש מוגבר של קבוצת **הרצף הטיפולי** בשירותי טיפול לשימוש בסמים, הבדל שהוסבר בכך שקבוצת **דיור תחילה** קיבלה שירותים כאלה באופן מובנה בתוכניתם (Tsemberis et al., 2004). תוצאות דומות נמצאו גם לאחר 48 חודשים של מחקר מלווה. המחקר קבע כי אנשים עם בעיות בבריאות הנפש ובעיות של שימוש בסמים אינם חייבים לקבל טיפול כדי להיות מסוגלים לנהל חיים עצמאיים בקהילה (Padgett et al., 2006).

לדברי צמבריס ואח' (Tsemberis et al., 2004), מודל השירות העיקרי הקיים לאוכלוסיית חסרי הבית – מודל **רצף הטיפול**, מתחיל בעבודת יישוג, כולל טיפול ודיור זמני, ומסתיים בדיור קבוע נתמך. מטרתם היא להכין את "יכולת הדיור" של המשתתפים באמצעות עידוד של פיקחון ושיתוף פעולה עם טיפול פסיכיאטרי, הנחשבים על פי מודל זה להכרחיים במעבר לדיור קבוע. עם זאת, לאחר שהדיור הקבוע כבר ניתן, הדיירים בו זוכים לקבל רק תמיכה מעטה, אם בכלל. לדברי הכותבים, גישת **רצף הטיפול** מניחה כי אנשים עם בעיות חמורות בבריאות הנפש אינם מסוגלים לשמור על מקום המגורים שלהם עד שמצבם הקליני מתייצב. עוד הנחה מוקדמת של גישה זו היא

²⁶ בנושא עבודה מבוססת-ממצאים של **דיור תחילה** ראו גם Felton, 2003.

שהכישורים ל"יכולת דיור" נלמדים בדיור זמני משותף. צמבריס ואח' טוענים כי מבחינת הפונים, מודל הרצף הטיפולי נתפס כרצוף מכשולים שהם אינם רוצים או אינם יכולים לעבור. בנוסף, פונים חסרי בית מתייחסים לדיור כאל צורך מידי, אך במודל הרצף הטיפולי מותנית הגישה לדיור בהשלמת הטיפול. הכותבים טוענים כי בהתניית המגורים בטיפול מפסיק מודל רצף הטיפול להתאים לדרישות הפונים חסרי הבית המגיעים לשירות, ומדיר ממנו את מי שאינם יכולים או אינם רוצים לציית לתנאי התוכנית. רוב התוכניות במודל הרצף הטיפולי מציבות תנאים המגבילים את יכולת הבחירה של הפונים. לדוגמה, פונים עלולים להתבקש לעזוב את מגוריהם אם הם חוזרים לשימוש בסמים, גם אם כבר הגיעו לשלב הדיור הקבוע.

מודל **דיור תחילה**, לעומת זאת, מציע לפונים שרוצים בכך גישה מיידית לדיור קבוע ולטיפול, ומשלב שימוש בטיפול קהילתי אסרטיבי משופר. הדיור והטיפול בתוכנית זו נחשבים לנפרדים ואינם מותנים זה בזה. דרישות התוכנית כוללות תשלום של כ-30% מהכנסות הדיירים לכיסוי עלות המגורים, תוך השתתפות בתוכנית לניהול כספים פעמיים בחודש לכל הפחות. בתוכנית נעשה שימוש במודל הפחתת הנזקים לטיפול בבעיות הנובעות משימוש בסמים ובעיות בבריאות הנפש. צמבריס ואייזנברג (Tsemberis & Eisenberg, 2000) טוענים כי מודל הדיור הנתמך מתבסס על האמונה שדיור הוא זכות אדם בסיסית.

בתוכנית **נתיבים לדיור** מציעים לאנשים דיור קבוע מיד וללא תנאים מוקדמים בדירות משלהם. הפונים בוחרים בעצמם איפה לגור ועם מי, בהתאם למצב בשוק הדירות להשכרה. חלק מעובדי התוכנית הם משתמשי התוכנית בעצמם, ואתר האינטרנט של התוכנית מכריז על שני מדדי הצלחה חשובים: 85% בשימור מטופלים והוכחת מדדי עלות-תועלת חיוביים (PtH, 2008, para 4-5).

לאחרונה ראה אור מסמך של המחלקה לדיור ופיתוח עירוני בארצות הברית. כותביו אמנם מסתייגים מהכללות גורפות של תוצאותיו (היות שנכתב בו רק על שלוש תוכניות **דיור תחילה**), אך הם מונים מאפייני תוכניות שעשויים לעודד דיור יציב ככל האפשר ותוצאות חיוביות נוספות. הם טוענים גם כי גישת **דיור תחילה** תואמת את הגישה של חוק מק'קיני-ונטו (McKinney-Vento Act), המעודד מציאת דיור יציב ועצמאי ככל האפשר, כולל דיור חירום ודיור נתמך – זמני וקבוע. בכל התוכניות המומלצות על ידי החוק עובר כחוט השני הצורך לספק לאנשים שירותים שיתמקדו בצורכיהם המיוחדים כדי לאפשר להם להיות עצמאיים (USDHUD, 2007).

גישת **דיור תחילה**, שהחלה כמודל לעבודה עם אנשים חסרי בית הסובלים מבעיות חמורות בבריאות הנפש ובעלי נטייה לשימוש בסמים, הפכה בשנים האחרונות לאסטרטגיה המועדפת לייצוב מצב הדיור בקהילות רבות בארצות הברית, ומובילה גם את העבודה המקצועית עם משפחות ומבוגרים חסרי בית (Bassuk & Geller, 2006). בקרב הקהילה המקצועית העובדת עם אנשים חסרי בית גוברת ההבנה כי יחידים ומשפחות שחוו חסרות בית זקוקים לתמיכה גם לאחר המעבר לדיור קבוע (ראו לדוגמה: Tischler, Karim, Rustall, Gregory & Vostanis, 2004).

יעילות שיטת הדיור הנתמך, וההכרה בחשיבות ההכרחית של שני מרכיביו – דיור ותמיכה – קיבלה אישור גם במקומות אחרים בעולם. בשוודיה מבקרים בילד וגרדנר (Bild & Gerdner, 2006) את הרשויות המקומיות על כך שהן מונעות תמיכה שתקטין את ההזדה החברתית של הפונים, ולדבריהם הדבר נעשה מסיבות פוליטיות ולא מקצועיות. נראה כי אסטרטגיית **דיור**

תחילה, שמקורה בארצות הברית, משתלבת היטב בגישה המגיעה מאירופה, זו שמילות המפתח שלה הן כאמור מניעה, תמיכה ותיאום כולל. ואכן, בדיון על תפקידה המשתנה של הספקת השירותים באירופה טוענים אנדרסון ואחי' (Anderson et al., 2006), כי מדיניות **דיוור תחילה** הולכת ותופסת משקל כאסטרטגיה למניעה ולדיוור מחדש.

חשוב לציין כי בין אם מיישמים את גישת **הדיוור הנתמך** בכלל או את גישת **דיוור תחילה** בפרט, יש לראות בהן חלק מאסטרטגיה כוללת המשלבת את כל הרבדים ההכרחיים לעשייה מיטבית בתחום – מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום והתערבויות לטווח ארוך.

היקף תופעת חסרות הבית

חשוב שקובעי מדיניות ועובדים בשטח יהיו מודעים למספר האנשים חסרי הבית שבתחום אחריותם, מכמה סיבות: הבנה טובה יותר של היקף הבעיה מדגישה דפוסים לאורך זמן, ועשויה לתרום לרבדים השונים של המדיניות ולעבודה בשטח. כאשר סופרים אנשים חסרי בית יש להבהיר אם סופרים **מלאי** (stock) בנקודת זמן מסוימת, **זרימה** (flow) – אנשים שהפכו חסרי בית בתקופת זמן מסוימת, או **שכיחות** התופעה (prevalence) – אנשים שחוו חסרות בית בתקופת זמן מסוימת (Fitzpatrick, Kemp & Klinker, 2000).

יש שיטות שונות לספירה ולפיתוח מדיניות הנובעת מתוצאותיה. ספירה פשוטה של אנשים חסרי בית עוזרת להבנת הצורך בשירותי חירום. המידע הדמוגרפי חשוב כיוון שליחידים, למשפחות או לצעירים יש צרכים שונים. ואולם כדי לפתח מדיניות שתעזור לאנשים לצאת ממצב של חסרות בית נדרש מידע מורכב יותר. הערכת שכיחות שנתית של חסרות בית עשויה לעזור באומדן מספרם של האנשים הדורשים שירותים זמניים בפרק זמן מוגדר, ואילו המידע הנדרש לצעדי מניעה של מדיניות הוא רב-ממדי. מניעה דורשת מידע על המאפיינים והצרכים של אוכלוסיות **בסיכון** לחסרות בית, למשל כאלה שנמצאות במוסדות או בדיוור ארעי אחר. קל יחסית לספור את האנשים הפונים לקבלת שירות, אך קשה יותר לוודא שהם לא נספרים יותר מפעם אחת כאשר הם פונים לשירותים שונים (למשל מרכזי יום ובתי מחסה) (Edgar & Meert, 2006).

הסקירה שערכו אדגר ומירט במדינות האיחוד האירופי מראה כי רק מעטות מהן אוספות ומפרסמות באופן שיטתי וקבוע מידע ברמה ארצית, אפילו על בסיס ההגדרה הצרה של חסרות בית – של "שינה בתנאים קשים". הם מציינים כי בשנים האחרונות אימצו ארצות הברית וקנדה מערכות מידע ארציות למעקב אחרי חסרות בית.

בקנדה פועלת מאז 2001 יוזמת Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS)²⁷. מערכת זו משמשת בעלי עניין שונים, ספקי שירותים, חוקרים, ופקידי ממשל בכל הרמות. כתוצאה מכך התפתח מאגר נתונים ארצי שיעזור לאפיין את אוכלוסיית חסרי הבית הפונים לשירותים חברתיים. בארצות הברית מפעילה המחלקה לדיוור ותכנון עירוני (HUD) מאז 2003 את Homeless Management Information System (HMIS)²⁸. באוסטרליה החלו במפקד תושבים חסרי בית כבר ב-1996. במפקד שנערך ב-2001 נמצאו 99,900 אנשים חסרי בית (Chamberlain & McKenzie, 2003). שוודיה ופינלנד אוספות נתונים על אנשים חסרי בית באופן קבוע. בנובמבר 2005 נמנו בפינלנד 7,430 יחידים חסרי בית – ירידה של 221 אנשים (פחות מ-3%)

²⁷ ראו: <http://www.hifis.ca>.

²⁸ ראו: <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/hmis>.

מאז הספירה שנערכה ב-2004 (Mandič, 2006). באירופה נעשים בימים אלה מאמצים לקבוע קנה מידה אחיד ומהימן לספירת אנשים חסרי בית ברחבי האיחוד.²⁹

הולצ'נסקי (Hulchanski, 2000), שיצא מתוך הנחה כי ספירת האנשים חסרי הבית מונעת על ידי סיבות רבות ומגוונות וקשורה בבעלי עניין שונים, טוען כי המענה לחסרות בית ומניעתה הם עניין פוליטי ולא שאלה של סטטיסטיקה או של הגדרה. אשר למספרים, הוא מעלה בעיות מתודולוגיות רבות,³⁰ כמו אנשים שלא רוצים להיספר, מקומות רבים שאנשים חסרי בית עשויים להימצא בהם בלילות, הקושי לספור את חסרי הבית החבויים (בקבוצה זו נכללות גם נשים רבות, שאינן נכנסות בדרך כלל לסטטיסטיקות של אנשים חסרי בית), ומחסור בתקציבים הולמים לניסיונות ספירה רציניים. בנוסף נשאלת השאלה מה שווים המספרים שצוינו לעיל, אם הגדרתם של האנשים חסרי הבית באוסטרליה ובפינלנד שונות זו מזו בצורה ניכרת. כפי שצינתי לעיל, אין היום הגדרה בינלאומית מוסכמת לאנשים חסרי בית, וספירתם תלויה על כן בהגדרתם בכל מקום ומקום. מדידת היקף התופעה עשויה להיות משמעותית לממדים השונים במדינות, רק אם יושקעו המשאבים הנדרשים להתמודדות עם הבעיה. מאידך גיסא, בהעדר הגדרה מוסכמת, כל ניסיון להשוות בין היקף התופעה במדינות שונות יהיה מוגבל.

מדידת היקפה של חסרות הבית מורכבת גם לאור הצורך להכיר בכל צורותיה. סוגיה זו הופכת חשובה ודחופה כיום, לאור הבנת ממדיה האמיתיים של האוכלוסייה שבה מדובר וצרכיה. דוגמה מובהקת למורכבות זו היא ההגירה, שממדיה בארצות הברית קטנו לאחרונה ביחס לממדיה באירופה (Toro, 2007). מהגרים, הנחשבים לעתים קרובות ל"בלתי חוקיים", אינם יכולים לפנות לשירותי הרווחה או הדיור, ולכן אינם נכללים בסטטיסטיקה של אנשים חסרי בית, המבוססת על הפנייה לשירותים אלה. במדינות הדרום של האיחוד האירופי, ההתרחבות המהירה של ההגירה המכונה "בלתי חוקית" יוצרת בעיות מיוחדות מבחינת המדיניות כלפי חסרות בית והספקה רחבה יותר של שירותים חברתיים (Minnery & Greenhalgh, 2007). הגירה בחיפוש אחר מקלט החלה באמצע שנות השמונים, ובתחילת שנות התשעים הפכה לזרם גדול של הגירה לאירופה.

אדגר, דוהרטי ומירט (Edgar, Doherty, & Meert, 2004) מחלקים את המהגרים לשלוש קטגוריות: מהגרים רשומים, פליטים ומחפשי מקלט, ומהגרים לא רשומים.³¹ לדבריהם, מהגרים ללא מסמכים או בעלי סטטוס לא מוגדר, יחד עם קבוצות אוכלוסייה פגיעות אחרות כמו נשים וצעירים, חשופים במיוחד לחסרות בית ולהדרה מדיור.

מימון המדיניות כלפי חסרות בית

מאמרים שונים דנים במדיניות כלפי חסרות בית ונוגעים בענייני עלות-תועלת (ראו למשל, Crook, Mullins, Cornille & Mullins, 2005; Fisk, Rakfeldt & McCormack, 2006). הספרות מראה כי התערבויות מיוחדות במצבם של אנשים חסרי בית הסובלים מבעיות בבריאות הנפש הביאה ברוב

²⁹ ראו: <http://www.dundee.ac.uk/pressreleases/2008/prjan08/homelessnessproject.html>
³⁰ בעניין הבעיות המתודולוגיות בספירת אנשים חסרי בית ראו גם: Gabbard et al., 2007.
³¹ דוגמאות שאדגר ואח' (Edgar, Doherty, & Meert, 2004) מביאים למי שעשויים להיחשב מהגרים לא-רשומים כוללות את מי שנכנסו באופן לא חוקי למדינה, את מי שנכנסו באופן חוקי אך שהו מעבר לתקופה החוקית שניתנה להם באשרה, ואת מי שמאבדים את זכויות התושבות שלהם בעקבות, למשל, קריסת מערכת יחסים, כמו לדוגמה אישה הבורחת מאלימות בתוך המשפחה. הנתונים של שלוש הקבוצות האלה לחסרות בית שונים ומגוונים.

המקרים לתוצאות משופרות, בעיקר בתחום הדיור, אך גם במצב בריאות הנפש ואיכות החיים. ואולם התערבויות אלה, הכוללות שירותים שונים, הן בדרך כלל יקרות יותר. האתגר העיקרי במעבר מהמחקר ליישום המדיניות הוא מציאת המשאבים המתחייבים לצורך שיפור השירות, שכן מחסור במשאבים הוא פעמים רבות חסם בפני הפצה רחבה של תובנות העולות מן המחקר. במונחים של עלות-תועלת, עלות השירותים המיוחדים והטובים גבוהה יותר, ותועלתם תלויה בסופו של דבר בערך המוסרי והפוליטי שחברה מסוימת מייחסת לדאגה למי שנמצאים בשוליה. לשם כך עליה להחליט אם היא מוכנה לשלם יותר תמורת תוכניות יעילות יותר (Rosenheck, 2000). דיקי (Dickey, 2000) טוענת כי שאלות של עלות-תועלת הן פוליטיות ופילוסופיות, וכי אם קובעי המדיניות יסתמכו רק על מחקרי עלות-תועלת הם יפנו משאבים רק לחסרי בית שקל להגיע אליהם, לטפל בהם ולמצוא להם דיור. לכן, כאשר בוחנים עשייה מיטבית לאנשים חסרי בית, יש לשמור את קדמת הבמה לשיקולים מקצועיים. שיקולים של עלות-תועלת הם כמובן כבדי משקל במכלול השיקולים של קובעי מדיניות ברמות שונות. עם זאת, כפי שצינתי לעיל, יש לזכור כי לעתים גם התערבות מקצועית הנחשבת לעשייה מיטבית עומדת בקריטריונים של עלות-תועלת, גם כאשר היא נראית יקרה יותר בטווח הקצר. יתרונות של עלות-תועלת מתבררים לעתים רק בטווח הבינוני או הארוך, וייתכן כי החישובים להוכחת היחס בין עלותן לתועלתן של התערבויות מסוימות יהיו קשים יותר להוכחה. דוגמה לחוסר היעילות בהפניית משאבים להתמודדות עם בעיית חסרות הבית בטווח הקצר אפשר למצוא בארצות הברית ובבריטניה. בארצות הברית מגבילים המשאבים המצומצמים את הצלחתן של תוכניות לאנשים חסרי בית (NCH, 2006). בבריטניה שוררת הסכמה בין קובעי המדיניות ונותני השירותים שמשאבים מעטים מדי מופנים להתערבויות מניעה (Mansur et al., 2002). נראה כי בארצות הברית יש בעיה מבנית בהקצאת משאבים לנושא: החולשה העיקרית של חוק מק'קיני-ונטו, המסדיר את העבודה עם אנשים חסרי בית, היא התמקדותו במענה לשעת חירום, המכוון לתסמיניה ולא לסיבותיה של חסרות הבית: אבטלה, קצבאות לא מספיקות, העדר דיור זול וקשיים בגישה למערכת הבריאות (NCH, 2006).

פרק שני: בחינת המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל³²

בפרק זה אבחן את מצב העניינים בישראל בכל הקשור למדיניות כלפי אנשים חסרי בית לאור סקירת הספרות. בפרק הבא והאחרון אשרטט קווים מנחים לעשייה מיטבית עם אנשים חסרי בית בישראל, בכל רמות המדיניות.

על פי מגילת העצמאות, אחד היסודות שמדינת ישראל מתבססת עליהם הוא נאמנות לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות, ובין השאר פיתוח יחס של כבוד לזכויות האדם (ישראל, הממשלה הזמנית, 1948). הזכות לדיור מוכרת על ידי המדינה בפרסומים שונים (ראו למשל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2001), אך מימושה של זכות זו אינו מעוגן בחוק בישראל (תגרי, 1998). הכרה בחוסר העיגון של הזכות לדיור בחוק הישראלי מופיעה בין השאר בבחינה של המדינה את יישום אמנות האו"ם (אטלן וגולדמן, 2001: 108-126; דולב, בן רבי, אלמוג ובנדור, 2001: 239-236).³³

בישראל החלה התמודדות של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בד בבד עם גלי ההגירה של תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת. בשנת 2007 מנתה אוכלוסיית "דרי הרחוב" שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים הכיר ו/או טיפל בה 1,890 בני אדם, לעומת 2,949 בני אדם בשנת 2005.³⁴ בשנת 2007 היו 9% מהם נשים (12% בשנת 2005) לעומת 91% גברים (88% בשנת 2005); 61% מהם עולים מחבר העמים (לעומת 65% ב-2005).³⁵ בשנת 2005 היו 29% מהם בעלי השכלה תיכונית מלאה. בקרב אוכלוסייה זו היו בשנת 2007 45% מכורים לאלכוהול ו-33% מכורים לסמים, לעומת 83% משתמשים באלכוהול וסמים בשנת 2005 (משרד הרווחה, 2006; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תקשורת אישית, 4.6.2008). ואולם נתונים אלה כוללים רק את מי שבאו לבקש עזרה מגורמים ממשלתיים והתאימו להגדרה של "דר רחוב" – המינוח שבו משתמשים הגורמים הרשמיים בישראל בשיח על אנשים חסרי בית.

הגדרות הן כלי חשוב לא רק לעיצוב התפיסות והאינטרסים של בני אדם, אלא גם לארגון מערכות מוסדיות גדולות. קשה מאוד לעבוד בלעדית, אך הן עלולות לשמש גם לשליטה ולהדרה; ברגע שהגדרנו מי בפנים – כלומר מי נופל תחת הקריטריונים של ההגדרה שלנו – הגדרנו גם מי בחוץ. במערכות הרווחה והסיוע, מי שבחוץ אינו זכאי לעזרה. ככל שההגדרות צרות יותר, הן משאירות אנשים רבים יותר ללא תמיכה. ההגדרה של **אנשים חסרי בית בישראל** היא עניין המורכב, לטענתי, משלוש הגדרות שונות: של מי שהוא "דר רחוב", "חסר דיור" שהוא "דר רחוב", ו/או "קטין נזקק".

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מספק את ההגדרות המנחות את עובדיו במגעם עם כלל אוכלוסיית חסרי הבית באמצעות תקנות העבודה הסוציאלית (להלן תע"ס). בתע"ס מתבצעת הבחנה בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור":

³² מפאת קוצר היריעה, אין כאן נגיעה בגורמים השונים האחראים לעיצובה ולבנייתה של המדיניות הקיימת.
³³ **ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם** היא מסמך הצהרתי ובלתי מחייב מבחינת המדינות החברות באו"ם. לעומת זאת, **האמנה בדבר זכויות חברתיות כלכליות ותרבותיות והאמנה בדבר זכויות הילד** כן מחייבות, והן נחתמו ואושרו על ידי מדינת ישראל (ישובי, 1996).

³⁴ למספרים של אנשים חסרי בית המוכרים ו/או טופלו על ידי עובדי משרד הרווחה והשירותים החברתיים מאז שנת 2000 ראו נספח ב'.
³⁵ ראו הערה 6 והערה 19.

דרי הרחוב הם אנשים כנועים ומובסים (משרד הרווחה, 2004 : סעיף 1.3).
דר רחוב... אינו נאבק לשנות מצבו (שם : סעיף 2.1).
[אוכלוסיית חסרי הדיור] הינה אוכלוסייה פגועה אשר בעיית הדיור הכריעה
אותה, אך היא בדרך כלל פעילה, נאבקת לשינוי ושיפור מצבה ואשר פתרון
בעיית הדיור עשוי לפתור בעייתה (שם : סעיף 2.2).

על פי תע"ס, אם כן, ההבדל היחיד בין "חסרי הדיור" ל"דרי הרחוב" הוא במוטיבציה לשינוי, הקיימת לפיהן אצל "חסרי הדיור", אך לא אצל "דרי הרחוב". להבדיל מאוכלוסיית "דרי הרחוב", אוכלוסיית "חסרי הדיור" נאבקת לשפר את מצבה, והיא אוכלוסייה פעילה שיש לה תקנה אם רק תקבל את התמיכה המתאימה.

הטיפול ב"חסרי הדיור" מועבר אפוא במלואו לאחריות משרד הבינוי והשיכון, היות שלפי הערכות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתע"ס, זו אוכלוסייה ש"פתרון בעיית הדיור עשוי לפתור בעייתה", כפי שצוטט לעיל. עם זאת, נראה כי משרד הבינוי והשיכון נתקל בבעיה בבואו לטפל באנשים חסרי בית באמצעות ההגדרה הכללית של "חסרי הדיור". כדי להתמודד עם בעיה זו יצר משרד הבינוי והשיכון הגדרה משלו ל"חסרי דיור" שהם גם "דרי רחוב" (משרד הבינוי והשיכון, 2002). בנוסף, לפי הגדרת תע"ס, כדי להיות מוגדר כ"דר רחוב" צריך אדם להיות בגיר – מעל גיל 18. היות שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים מגביל את הגדרת "דרי הרחוב" לבגירים, הרי שקטינים חסרי בית מוגדרים כזקוקים לסיוע בהיותם "קטינים נזקקים", כהגדרתם בחוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960, סעיף 2.³⁶

זהו אם כן המצב לפי ההגדרות הרשמיות : לפי משרד הרווחה והשירותים החברתיים : כל מי שלא מלאו לו 18 אינו מוגדר כ"דר רחוב", ולכן אינו זוכה לטיפול ספציפי מהיחידה ל"דרי רחוב". בשל כך הוא גם לא נספר בסטטיסטיקות של אוכלוסייה זו.

מעל גיל 18 מתחלקים חסרי הבית לשתי קבוצות : "חסרי הדיור", שבעייתם אמורה להיפתר עם מציאת פתרון לבעיית מגוריהם, ו"דרי הרחוב", שבעייתיהם מורכבות יותר, והם אוכלוסיית היעד של השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, האחראי על "דרי הרחוב" בישראל באמצעות היחידה ל"דרי רחוב".

לבסוף, אוכלוסיית "חסרי הדיור" מתחלקת אף היא לשתי קבוצות : "חסרי דיור", וכאלה שבנוסף להיותם "חסרי דיור" עונים גם על מאפיינים של "דרי רחוב". הקריטריונים להגדרתם של "חסרי דיור" שהם גם "דרי רחוב" דומים מאוד לאלה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. עם זאת, משרד הבינוי והשיכון מטפל בכל אחד ללא הבדל גיל – כולל קטינים,³⁷ אך רק לאחר שבילו **לפחות חודש של מגורים ברחוב**. דרישה זו אינה ברורה כלל, וודאי שלא לאור הרעיונות של עבודת מניעה והתערבות מוקדמת.

³⁶ להגדרת "דר רחוב" ולהשוואה בין ההגדרות השונות של "דר רחוב", "חסר דיור" שהוא "דר רחוב", ו"קטין נזקק" ראו נספח ג'.
³⁷ "הנהל חל על כולם על פי החוק" (משרד הבינוי והשיכון, תקשורת אישית, 20.5.2004).

נראה שההבחנה בין ההגדרות נובעת מבירוקרטיה וכי נוצר כאן סרבול מיותר.³⁸ קמלמן (1991) טוענת כי יש להרחיב את המחקר על "דרי רחוב" ולהחילו גם על "חסרי דיור" כדי להבין את הסיבות להופעתם של הראשונים. עם זאת, גם היא טוענת ששתי האוכלוסיות הללו נבדלות זו מזו בכך שהאחת נמצאת שלב אחד "לפני" השנייה.

אברהמי וכהן (2004) טוענים כי להבדיל מ-"homelessness", המושג "דרות רחוב" "מצביע על תפיסה חברתית רחבה יותר" במדינת ישראל, "שאינה מתייחסת רק למשמעות המילולית המתארת אדם שהינו "חסר בית", שכן אילו בכך התמקדה בעייתו המרכזית, אזי מתן דיור היה אמור לפתור את הבעיה" (עמ' 60).

לא נותר לי אלא להסכים עם מסקנתו של מחקר ההערכה של היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו – היחידה שאמורה לטפל באוכלוסיית חסרי הבית הגדולה ביותר בישראל – הקובע כי "יש מידה של אי-בהירות בהגדרת הגבולות המדויקים של המושג 'דר רחוב'" (שפירו ופרומר 1996 : 40).

מלבד הסרבול והבלבול הבירוקראטי הנובע מההבחנה הבעייתית בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור", לאור סקירת הספרות שהובאה לעיל נראה כי הבחנה זו (ובעיקר משמעויותיה מבחינת הפרדת הטיפול בין משרדי הממשלה השונים) חוטאת למהות התופעה, הנמדדת כיום על ציר הנע בין מגורים לא הולמים או בטוחים להעדר קורת גג. למעשה, גם האמירות של קמלמן ושל אברהמי וכהן שצוטטו לעיל מצביעות על רמות משתנות של דיור ושל תמיכה הנדרשות ליחידים הנמצאים בנקודות שונות על רצף ההדרה מדיור.³⁹ בהסתכלות על הגדרת פנטסה (FEANTSA – הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית)⁴⁰ שהובאה לעיל, נראה כי נחוצה כאן הגדרה שתכלול רצף זה ותביא בחשבון תנועה של יחידים על הרצף לאורך זמן, דבר שלא מתקיים בהגדרות בישראל היום.

האמירה הכללית בתע"ס, שלפיה בעייתה של אוכלוסיית "דרי הרחוב" לא תיפתר באמצעות דיור, היא נכונה. עם זאת, את העיקרון שדיור לבדו אינו מספיק ושדרושה גם תמיכה (ראו הדיון לעיל) יש ליישם על כלל אוכלוסיית חסרי הבית, קרי גם על חלקים מהאוכלוסייה המוגדרת כ"חסרי דיור" ו"הקטינים הנזקקים" הרלוונטיים. ההגדרה בתע"ס, הבנויה מחלק מרכזי המפרט מצבי דיור וניתוק, ומחלק שני המספק עוד מאפיינים אפשריים של "דרי רחוב", מצמצמת מאוד את מי שעשויים להיכלל בה.

לסיום הדיון בהגדרות תע"ס, ברצוני להסב את תשומת הלב לנימה השיפוטית כלפי אנשים חסרי בית העולה מהן ומחלקים נוספים בתקנות. יש להשתדל שלא לצייר את חסר הבית כאדם פסיבי, חלש ותלותי, שאין למעשה אפשרות לשקמו. הספרות, ופעמים רבות גם המציאות, מראות שזה אינו המצב. התייחסות שיפוטית גם מזמינה התעלמות מהסיבות המבניות לחסרות בית, שלא ניתן להן מספיק ביטוי בהגדרת תע"ס. השילוב של הגדרת מקום והגדרת ניתוק בהגדרת "דר

³⁸ קמלמן (1991) הגתה את המונח "אבודים בנבכי הבירוקרטיה" (87) בנוגע לחלק מחסרי הבית עוד לפני שהיו קיימות תע"ס בנושא.

³⁹ בהקשר זה חשוב לציין את ממצאיה של דין (2001), שניסתה לזהות גורמי סיכון וגורמים מגינים אצל "דרי רחוב" בירושלים. ממצאיה מבוססים על ראיונות עם 12 חסרי בית מבוגרים בני 37-60. לדברי דין, הגורמים המגינים על "דרי הרחוב" ברחוב וביציאה ממנו הם כישורי הישרדות, התערבות עובדי רווחה, תהליכי גמילה, משתנים אישיותיים, קשרים משפחתיים, אמונה, חזרה בתשובה ויכולת השתלבות במסגרות שיקום. עניין ההישרדות עולה באופן בולט גם במחקרה של בר-און (2006).

⁴⁰ לפרטים נוספים ראו הערה 3.

רחוב", וחשיבותו של הניתוק בהגדרה, גורם לה להתמקד במאפיינים אישיים הרבה יותר מאשר בסיבות מבניות שהביאו אנשים למצב שבו הם הפכו לחסרי בית.⁴¹

בבחינת הספרות המקצועית שנכתבה על אנשים חסרי בית בישראל אין כל התייחסות למדיניות, למעט שתי תרומות כלליות ומצומצמות שנכתבו בידי האחראים להקמת השירותים לאנשים חסרי בית במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (בר-און, 2000; מדינה 1994). בנוסף להן אפשר לציין את דו"ח מבקר המדינה (דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות, 2005), שהוא למעשה הערכה של ביצוע המדיניות. גם כמה מחקרי הערכה על השירותים הניתנים לאנשים חסרי בית מעשירים את הספרות המעטה הקיימת בנושא בישראל (גורבטוב וספיר, 2007; פלד, שפירו ופרומר, 1995; פלד ושפירו, 1996; פלד, שפירו ודקל, 2003; שפירו, פלד ודקל, 1999; שפירו ופרומר, 1996, 1998). כן יש להזכיר את הסקר שביצעו סלעי, בר-און ואגמון (2000), המתאר את מאפייני האוכלוסייה המדוברת המגיעה לטיפול היחידות ל"דרי רחוב".⁴²

בהעדר חוק הנוגע לאנשים חסרי בית בישראל, המדיניות הנוגעת לנושא מתבטאת ברובה בהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית – "הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב" (משרד הרווחה, 2004), שבה מופיעה גם הגדרת "דר רחוב" שנידונה לעיל.

ההוראה מתחילה בהצהרת משרד הרווחה כי האחריות הביצועית על הטיפול ב"דרי הרחוב" מוטלת על הרשויות המקומיות.⁴³ המשרד לוקח על עצמו להוביל את הפעילות למען אוכלוסייה זו "בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, ארגונים פרטיים ועמותות" (משרד הרווחה, 2004: 1.2.1).⁴⁴ למרות ההגדרה הבעייתית של אנשים חסרי בית בישראל, ההוראה מכירה בקיומן של סיבות מבניות לתופעת "דרי הרחוב", ומזכירה גלי עלייה המונית ומצוקה כלכלית, תעסוקתית וחברתית (שם: 1.3). עם זאת, מצוקת דיור אינה נזכרת כלל.

מטרותיה המוצהרות של המדיניות כלפי אנשים חסרי בית, לפי תע"ס, הן

הצלת חיים, מניעת מוות ברחוב ומתן תנאי חיים הומניים [...] מתן עזרה

במצוי זכויות [...] ו] שיקום אישי-משפחתי-חברתי, כולל היבטים של תעסוקה,

במטרה להחזירם לחיים נורמטיביים בתוך הקהילה בה הם חיים (שם: 3, 3).

להשגת מטרות אלו ניתנים (בפרק 4) תשעה כלים חקיקתיים לביסוס ההתערבות.⁴⁵ לשם השוואה, הגורמים המרכזיים שבחנה פנטסה ביחס למדיניות באירופה הם נגישות לדיור, מניעת הדרה ודרכי מדיניות המכוונות כלפי הפגיעים ביותר (Edgar, 2005). ביחס לגורמים אלה בולט במדיניות הישראלית העדרם של ממדי הדיור והעוני של מי שהגיעו לחסרות בית, והתמקדות במטרות של מניעת מוות, מיצוי זכויות ושיקום אישי.

⁴¹ לדוגמאות להתייחסות שיפוטית ראו: משרד הרווחה, 2004: עמ' 1, סעיף 1.3 פסקה 2-3; עמ' 3, סעיף 5, פסקה 2.

⁴² כמה מחקרים משמעותיים אחרים עסקו באנשים חסרי בית בישראל, אך לא התמקדו דווקא במדיניות (בר-און, 2006; דיין, 2001; ורצברגר, 2004; חובב, אמיתי ואמיר, 1969; חריש, 1997; כוכבי סמסליק, 1999; פוזן, תנאי, שפירו ופרומר, 1997; פרומר, 2003; צוונר, 2002; קומס, 2006; Barak & Cohen, 2003; Melamed, Shalit-Kenig, Gelkop., Lerner & Kodesh, 2004).

⁴³ ביזור אחריות זה בישראל דומה למה שקורה ברובן המוחלט של מדינות אירופה, ראו דיון לעיל.

⁴⁴ ראו הדיון לעיל בחשיבות הרבה של שיתופי פעולה ועבודה בין-ארגונית, בין-מגזרית ובין-משרדית. לעבודה זו ניתן המשקל הרב ביותר בעבודה עם אנשים חסרי בית.

⁴⁵ סעיף ו' בפרק 4 של ההוראה מזכיר את חוק הטיפול בחולי נפש (תשט"ו-1955), ואולם סעיף 47 בחוק הטיפול בחולי נפש (התשנ"א-1991) מבטל אותו, ולכן הוא הרלוונטי להוראה.

פרקים 5-7 בהוראה מפרטים את **שלבי ההתערבות והטיפול (5) ואת רצף השירותים המקומיים, האזוריים (6) והארציים (7)** לטיפול באוכלוסיית חסרי הבית. משלושה פרקים אלה עולה במובהק גישת **רצף הטיפול**, המוזכרת בה במפורש. כמה שאלות עולות לאור סקירת הספרות שלעיל. ראשית, השאלה אם הרצף מכסה את כל אפשרויות ההתערבות המוזכרות בספרות כעשייה מיטבית בתחום המדיניות והתוכניות: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך. נראה כי בתע"ס שמים דגש על **שלבי ההתערבות המוקדמת וההתערבות בשעת חירום**; מטרת תע"ס, הרצף הטיפולי ומערך השירותים המוצעים בו מכוונים כולם לשלבים אלה.

בתע"ס יש **אסטרטגיות תמיכה** מסוימות, אך אין מדובר בטווח הארוך כמולץ להשגת עשייה מיטבית, כי אם בטווח הקצר ולפעמים בטווח הבינוני. הדברים מתבטאים בין השאר בהגבלת השהייה בכל המסגרות, המקומיות והארציות, המתוארות בפרקים 6 ו-7 (בהתאמה). ההגבלה על השהות נעה בין חודש (באחת המסגרות) לשנה (ברובן). במסגרת אחת יש אפשרות הארכה ליותר משישה חודשים "באופן זמני, עד למציאת פתרון קבע" (משרד הרווחה, 2004: 20, 7.2.13, ההדגשה במקור).⁴⁶

בבחינת מטרת תע"ס, הדגש על התערבות מוקדמת והתערבות בשעת חירום ברורה אף יותר. המטרה הראשונה, מניעת מוות, קשורה באופן ישיר להתערבות בשעת חירום. המטרה השנייה, מיצוי זכויות, היא זו שאפשר לייחס לה אסטרטגיות תמיכה. עם זאת, בדומה למטרה השלישית, השיקום האישי, לשתי המטרות הראשונות אין בסיס שיהפוך אותן ליישומיות בטווח הארוך (ופעמים רבות אפילו לא בטווח הבינוני), בהעדר מסד יציב שאותו עשוי לספק **השילוב** בין דיור לתמיכה, החסר בתע"ס.⁴⁷ נראה כי חוסר ההכרה בחשיבות השילוב בין דיור לתמיכה היא נקודת החולשה העיקרית של המדיניות, אף שקובעיה מבינים שדיור בלבד אינו התערבות מספקת במקרה של אוכלוסיית "דרי הרחוב" (בניגוד ל"חסרי הדיור", ר' סעיף 2.2). הדבר בולט בהעדרו גם במטרות ההתערבות (פרק 3).

בתע"ס מופיעות מסגרות התערבות שונות שחלקן כוללות לינה. עם זאת, המספר הכולל של המיטות המוצעות לאנשים חסרי בית במסגרות הארציות לפי תע"ס מגיע ל-82. במסגרות המקומיות לא מפורטת כל דרישה למספר מיטות מסוים **במחסה להלנה זמנית או בדירות לווין**. מדובר על קליטה של עשרה "דרי רחוב" לפחות **במרכז לאבחון, טיפול ושיקום** (סעיף 6.2). בכל מקרה, המספרים המוזכרים כאן נמוכים מכדי לספק דיור לכלל אוכלוסיית חסרי הבית, שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים עצמו העריך אותה בשנת 2007 ב-2,890 נפש. 1,734 מתוכם טופלו

⁴⁶ לעניין פירוט ההגבלות על משך השהייה במסגרות השונות ראו הסעיפים הבאים בתע"ס – משרד הרווחה, 2004: סעיפים 6.1.2; 6.2.4; 6.4.5; 7.1.6; 7.2.12; 7.2.13; 7.3.5.

⁴⁷ בעניין זה ניתן לקחת כדוגמה את הבטחת ההכנסה לאנשים חסרי בית, הניתנת לפי שיקולים של המוסד לביטוח לאומי על פי הגדרת "דר רחוב" בתע"ס. לפי המוסד לביטוח לאומי "דרי רחוב שמטופלים על ידי הלשכה לשירותים חברתיים במשרד הרווחה, ומוגדרים על ידה כדרי רחוב, עשויים להיות זכאים לקצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי" (המוסד לביטוח לאומי, תקשורת אישית, 27.2.2008). הצהרה זו מעלה כמה שאלות, כמו למשל מה דינו של מי שאינו בקשר עם לשכה לשירותים חברתיים. בנוסף, המוסד לביטוח לאומי מטיל על קבלת הקצבות תנאים והגבלות שעלולים לפגוע בתמיכה במי שמנסה לשרוד ברחוב או לצאת ממצב של חיים כחסר בית.

על ידי עובדי המשרד, 156 היו מוכרים לו אך לא טופלו, ואלף נוספים לא היו מוכרים למשרד אך היתה השערה לגבי קיומם (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תקשורת אישית, 4.6.2008).⁴⁸ לבסוף, שלב המניעה כלל אינו מוזכר בתע"ס, ונראה כי לא הוקדש לו שום מקום. לעומת זאת, בהמלצותיה למדיניות בעקבות ראיונות שערכה עם 15 אנשים חסרי בית המטופלים באחת ממסגרות הטיפול הארציות טוענת בר-און (2006) כי כדי להתאים את המענה לצרכים של אנשים חסרי בית, צריך הדגש במדיניות להיות "בפיתוח מדיניות למניעת ההידרדרות לרוב מלכתחילה" (227). ייתכן כי אחת הסיבות להתעלמות הכמעט מוחלטת ממניעה היא ההפרדה החדה כל כך של תע"ס בין מי שמוגדרים כ"דרי רחוב" ובין המוגדרים "חסרי דיור". כמו שהראיתי לעיל, בספרות מדובר על רצף של מצבים שעשויים להגדיר אדם כחסר בית או מודר מדיור. לעתים קרובות אנשים נמצאים בנקודות שונות על רצף זה, ולא דווקא תמיד במגמה של שיפור. ההפרדה של תע"ס בין אוכלוסיות קרובות כל כך, והעברת הטיפול ב"חסרי דיור" לטיפול משרד ממשלתי אחר (משרד הבינוי והשיכון), מפחיתה במידה מסוימת מיכולתן להנהיג מדיניות של מניעה. שינוי באופן שבו נתפסת אוכלוסיית חסרי הבית עשוי לאפשר את הכנסתם של ממדי מניעה למדיניות.⁴⁹ שאלה שנייה העולה בקשר לרצף הטיפול והשירותים בפרקים 5-7 בתע"ס נוגעת לרמות שונות של תמיכה בשלבים שונים של רצף המענים לדיור. התוכניות החדשניות של **דיור תחילה** מבקרות את הנטייה להפחית את התמיכה עם ההתקדמות במענה הדיור – מדיור חירום לדיור זמני ולבסוף לדיור קבוע, בדומה למגמה של הפחתת התמיכה שאפשר לזהות גם במדיניות של תע"ס. דוגמה לכך אפשר למצוא במה שמתוארת כפונקציה השנייה של מרכז אבחון, טיפול ושיקום לדרי רחוב (ללא לינה) (סעיף 6.3). בשירותים השונים המציעים לינה נזכר צוות הנוכח במקום כל עוד חסרי הבית נוכחים בו ומוכן לתת מענה לצרכים השונים שעשויים לעלות בו. הפונקציה השנייה המוזכרת כאן מיועדת לתמוך במי שיצאו לדיור עצמאי בקהילה:

הקשר עם המרכז חיוני, כדי למנוע רגרסיה במה שהושג במאמצים גדולים ובהשקעה מרובה, ולאחר שדר הרחוב חזר לתפקוד נורמטיבי, לחיים אזרחיים תקינים בקהילה ולדיור עצמאי, וקיים עדיין צורך בהמשך תמיכה, חיזוק והכוונה (משרד הרווחה, 2004: עמ' 13, סעיף 6.3.2).

כפי שצוין בכמה מחקרים שהזכרנו לעיל, מי שעובדים בשטח מכירים את התופעה של חזרה למצב של חסרות בית של מי שכפי שתע"ס טוענות בצדק - הושקעו בהם מאמצים ומשאבים רבים. תופעה זו משאירה את נותני השירותים חסרי אוניס.

במקביל לכתיבת מסמך זה עובדים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים על תע"ס חדשות. בחינה של גירסה לא-מאושרת ולא-סופית שלהן מעלה כי כמו בתע"ס שעסקו בטיפול באוכלוסיית "דרי רחוב" בעבר, גם בתקנות החדשות אין שינוי מהותי בגישה ובמהות השירותים המוצעים לה.

⁴⁸ מאז פורסמו תע"ס האחרונות נוספו במסגרות הארציות כמה מיטות מעבר לאלה הכתובות בהוראה 33.3 התקפה היום, מ-18 במאי 2004.

⁴⁹ הכרה בתנועתיות על רצף ההדרה מדיור וחסרות הבית, כמו גם הכרה בצורך במניעה, אפשר למצוא בחקיקה הבריטית הנוגעת לאנשים חסרי בית, המגדירה את מי ש"נתון תחת איום של חסרות בית", אם צפוי שיהפוך חסר בית בתוך 28 יום (OPSI, 1996; VII, 175(4)). ההגדרה בחוק הבריטי הנוכחי משנת 2002 נלקחה מתוך נוסח החוק הקודם, שנכתב בשנת 1996. ראו: Homelessness Act 2002, סעיף 4 – http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2002/ukpga_20020007_en_1#Legislation-Preamble

עם זאת, יש לציין כמה שינויים בולטים. ראשית, בשלוש מסגרות הכוללות לינה הוארכה תקופת השהות - בשתיים מהן מעל לשנה (לשנה וחצי, ולשנתיים); שנית, נוספה מסגרת חדשה למערך השירותים הארצי: **מסגרת טיפולית-שיקומית מוגנת לדרי רחוב ומכורים: "בית לחיים" – צעד לשח"ר (צעד לשיקום אחר)**, אשר בה 25 מיטות. מסגרת זו מיועדת למי שמוגדרים בתע"ס כמי "שאינם ברי שיקום" עד להגיעם לגיל הזקנה. פתיחת מסגרת שבה אנשים חסרי בית יכולים לשהות עד לגיל הזקנה היא צעד בכיוון הנכון, של הכרה בצורך בפתרונות ארוכי טווח; שלישית, נוסף סעיף המסדיר הליך של טיפול משרד הרווחה והשירותים החברתיים במקרי מוות של "דרי רחוב"; לבסוף, הקריטריונים לקבלה למספר מסגרות הוקשחו, וכעת אינם מאפשרים קבלה אליהן של מי שמוגדר כ"חולה נפש פעיל" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בדפוס).

למרות הבעיות הקיימות כיום בתע"ס, ניתן היה לצפות לשירות טוב לאנשים חסרי בית שכן יבקשו לקבל טיפול וסיוע מן הרשויות המקומיות. הקושי הרב הנזכר בספרות במעבר בין בניית המדיניות ליישום המדיניות (ראו הדיון לעיל) מתממש בהספקת השירותים לאנשים חסרי בית גם בישראל. דו"ח מבקר המדינה, אשר בדק בסוף שנת 2004 ובמחצית הראשונה של שנת 2005 את טיפולן של שבע עיריות ב"דרי רחוב", קבע כי למרות התרחבות התופעה

העמיק מאוד הפער בין המדיניות שקבע משרד הרווחה בתחום זה, המשתקפת במכלול של הוראות שנקבעו בתקנון העבודה הסוציאלית, ובין הטיפול של העיריות שנבדקו שבהן שוהים רבים מדרי הרחוב בארץ (דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות, 2005 : 55).

הדו"ח קובע כי

ככלל היה טיפולן [של העיריות] בדרי רחוב שבתחומן מצומצם וחסר ולא מילא את כל ההוראות שנקבעו בנושא זה בתע"ס (שם : 44).

ממצאי דו"ח המבקר הצביעו גם על גידול של יותר מ-200% במספר "דרי הרחוב" בין 2000 ל-2004, בעוד שהגידול בתקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות באותן השנים עלה בכ-30% בלבד. בשל הפער הזה, ההקצאה השנתית הממוצעת ל"דר רחוב" בשנת 2004 קטנה מההקצאה של שנת 2000 בכ-59% (שם : 48).

תוצאות עגומות אלה של דו"ח מבקר המדינה מעלות שאלות בדבר התוקף שיש לכלים החקיקתיים בישראל בעניינם של אנשים חסרי בית ואכיפתם על השלטון המקומי. תשובה חלקית למצב נותנת קביעתו הנחרצת של ינאי (2006), הקובע כי תע"ס "אינן מחייבות מבחינה חוקית... [וכי] אין בהן משום הבטחת תקציב למימוש השירותים" (21). בדיון על חוק שירותי הסעד (תשי"ח-1958) דן ינאי במרכיבים בעייתיים רבים שאפשר לייחסם גם לטיפול באנשים חסרי בית.⁵⁰ בין השאר הוא עוסק בנושא שעלה בסקירה שלעיל – חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ינאי דן בהרחבה בבעייתיות שבהטלת האחריות המלאה על הגשת שירותי רווחה על השלטון המקומי, הרלוונטית גם לדיון באנשים חסרי בית, היות שבתע"ס כאמור מוסבר במפורש כי הרשויות המקומיות הן הזרוע המבצעת של המדיניות (משרד הרווחה,

⁵⁰ לפי ינאי (2006), תע"ס מהוות הנחיות לעבודה היומיומית של השירותים החברתיים וממלאות את החסר בחוק שירותי הסעד (תשי"ח-1958).

2004 : 1, 1.2). דוגמה אחת נוגעת לנוהג המקובל כיום, שלפיו חלוקת התקציב בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי היא 75%-ו-25% בהתאמה. ינאי (2006) טוען כי זה מצב בעייתי, ומפקפק באפשרות של כל רשות מקומית לשאת בחלקה בנוסחה זו. מצב דברים כזה עלול לגרום לטיפול לא-שוויוני ולא-אחיד באנשים חסרי בית ברחבי מדינת ישראל.⁵¹ עם זאת, חשוב גם להגיש **טיפול נאות** ולא רק שוויוני; אין נחמה בטיפול שוויוני ברמה נמוכה מאוד לכולם.

עניינים אלה מעלים את השאלה בדבר נחיצותו של חוק הנוגע לכל תחומי החיים של אנשים חסרי בית – שעשויים להיות לו יתרונות וחסרונות. שני יתרונות מרכזיים הם עיגון הזכות לדיור בחוק, והבטחת הקצאה של משאבים נדרשים ליישום המדיניות. ואולם, לאור גורלה של חקיקה ענפה בתחומי הרווחה בישראל יתרונות אלה הופכים תיאורטיים. שניט (2000) טוען כי ריבוי החקיקה מכביד על שירותי הרווחה בביצוע תוכניות עבודה מקצועיות בטווח הבינוני והארך, וגורם לעבודה בשטח להתמקד בצורכי חירום.

האם יש אפוא לחוקק חוק שיסדיר את כל ענייניהם של אנשים חסרי בית, תוך הבטחה – לפחות תיאורטית – של משאבים ליישומו; חוק שיחייב רשויות מקומיות להתערבות איכותית עם אנשים חסרי בית, בניגוד למה שקורה כיום ברשויות רבות, כפי שמראה דו"ח מבקר המדינה? בפינלנד, למשל, מדינה המטפלת היטב בחסרי בית, אין חוק מיוחד לאנשים חסרי בית והדיור בה אינו מעוגן בחקיקה. עם זאת, יש בה חקיקה חברתית כוללת טובה, הדואגת בין השאר לאנשים חסרי בית (Avramov, 1999). ברמת החקיקה, אולי במקום לחתור לחוק מיוחד לאנשים חסרי בית יש לתמוך בטענה הכללית של ינאי (2006), המצדדת בחקיקה חברתית חדשה, כוללת ומקיפה, שתחליף את חוק שירותי הסעד (תשי"ח-1958). לאור יתרונותיה וחסרונותיה של החקיקה (קטן, 1998), נראה כי כל עוד אין חקיקה חברתית עדכנית רחבה וכוללת כזו בישראל, ועד שזו תחוקק ותוחל, יהיה נכון לחוקק חוק חסרות בית, תוך שימת לב לכל תחומי חייהם וצורכיהם של אנשים חסרי בית ולרב-ממדיות של חייהם.

בעניין זה יש להזכיר שני ניסיונות חקיקה ספציפית כלפי אנשים חסרי בית שכשלו בישראל. הראשון, חוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב (התשנ"ה-1995). מטרתו העיקרית של החוק היתה לכפות על אנשים חסרי בית טיפול ושהייה במקום שיקבע בית המשפט במקרים הדורשים זאת לכאורה. בדיון שנערך באוניברסיטת תל אביב בעקבות הצעת החוק, בהשתתפות נציגים מן האקדמיה, משרד הרווחה, עיריית תל אביב ואחרים, הסכימו מרבית הדוברים כי החוקים שכבר קיימים במדינת ישראל מאפשרים טיפול כפוי במקרים שבהם אדם מהווה סכנה לחייו או לחיי זולתו, ולכן אין צורך בכלי חקיקתי ספציפי לאנשים חסרי בית (בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב, 1995). המהלך החקיקתי השני שלא צלח היה הצעת חוק שגובשה בשנת 2000 כדי לחייב רשויות מקומיות לבנות בתי מחסה בתחומיהן (הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה), 2000).

כאמור, שאלת הצורך בחקיקה ספציפית לאנשים חסרי בית בעינה עומדת. מכל מקום, שלא כמו ניסיונות החקיקה הנקודתיים שפורטו לעיל, חקיקה בתחום צריכה להקיף את מגוון הצרכים והדרישות של אנשים חסרי בית.

⁵¹ לדיון נרחב בסוגיית שירותי הרווחה, חלוקת האחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי והשפעתה על הספקת השירותים ראו: קטן, 1998; קטן, ינאי ושרר, 1996.

עוד נקודה חשובה היא מדידת התופעה. המספרים שנותן משרד הרווחה והשירותים החברתיים מבהירים את **שכיחות** התופעה במהלך שנה אחת בכל פעם. עם זאת, אין לנו ידע שיאפשר לנו להבין את התמונה במלואה. מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), הגוף הלאומי האמון לבצע בחינה מסוג זה, נמסר כי אין להם מידע על אנשים חסרי בית או "דרי רחוב" (למ"ס, תקשורת אישית, 11.2.2008). הספירה צריכה להיות מקיפה ולכלול את האוכלוסיות השונות העונות להגדרה של אנשים חסרי בית, ולא רק את האנשים המוכרים ל"יחידות לדרי רחוב", כפי שקורה היום. הספירה כפי שהיא מתבצעת כיום אינה מספקת נתונים מלאים על היקף התופעה.⁵² נראה כי ארבע אוכלוסיות עיקריות אינן נספרות כלל בסטטיסטיקה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתור "דרי רחוב", אף שהן עשויות לענות על המהות העולה מההגדרה. הראשונים הם קטינים מתחת לגיל 18, שסעיף הגיל בהגדרת "דרי רחוב" מונע מהם להיכלל במספרים של אנשים חסרי בית בישראל; האוכלוסייה השנייה כוללת את מי שמוגדרים על ידי משרד הבינוי והשיכון כ"חסרי דיור" שהם גם "דרי רחוב"; האוכלוסייה השלישית, המשמעותית בגודלה, הם בדואים, שחלקם, לפחות בתקופות מסוימות, עשויים להיות מוגדרים כ"דרי רחוב", אבל אינם נמצאים בקשר עם המערכות הרלוונטיות. מצב זה תורם לכך שקהילותיהם סובלות מהדרה גוברת והולכת מדיוור;⁵³ לבסוף יש להזכיר את אוכלוסיית הפליטים, מחפשי המקלט ומהגרי העבודה, שרבים מהם נכנסו לישראל בשנים 2007 ו-2008. למעשה, בהופעתה של תופעה זו ישראל מצטרפת למדינות רבות החוות הגירה מסוג זה. בפברואר 2008 נספרו כ-700 אנשים חסרי בית מתוך אוכלוסיית הפליטים ומחפשי המקלט, רובם יחידים, וחלקם נשים עם ילדים. רובם המוחלט שוכנו בתנאים קשים ביותר במקלטים מאולתרים באזור המרכז. בשנה החולפת דאגו פעילים בשטח למגורי חירום ומגורים זמניים ל-2,600 אנשים לפחות (א.ס.ף, תקשורת אישית, 11.2.2008; 17.2.2008).⁵⁴ מכל מקום, גם אנשים אלה אינם נספרים כחסרי בית או "דרי רחוב" בישראל.

מובן שאנשים הנכללים באחת מארבע הקבוצות הללו, ורבים אחרים, ייכנסו לסטטיסטיקה של מי שהם חסרי בית בישראל אם תשונה ההגדרה ותותאם ולו במעט להגדרת פנטסה (FEANTSA) שהוצגה בתחילת מסמך זה, גם אם ידובר רק על חסרי הבית ולא על מי שמודר מדיוור. לצורך השוואה ניתן לפנות שוב לפינלנד, הנחשבת כאמור למצטיינת בטיפול באנשים חסרי בית. ועדיין, מתוך אוכלוסייה של כ-5.3 מיליון נפש, יש כיום בפינלנד כ-7,500 חסרי בית (המשרד לעניינים חברתיים ובריאות בפינלנד, תקשורת אישית, 30.1.2008).

הערכת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כי בישראל היו בשנת 2007 כ-2890 אנשים חסרי בית, היא ככל הנראה הערכת חסר, הנובעת בין השאר ממגבלות ההגדרה של מי שהוא "דר רחוב", ואינה משקפת את מספרם האמיתי. עם זאת, מניינם של אנשים חסרי בית הוא עניין מורכב ביותר, ולכן יש לבצע ספירה מקצועית וכוללת, המביאה בחשבון אוכלוסיות שונות, נראות וחבויות, ללא קשר ל**סביבות** שבעטיין הפכו לחסרות בית, ותוך כדי הדגשת **מצבן** בזמן הספירה. מדידת היקף התופעה תאפשר תכנון, בנייה ויישום של מדיניות שיתאימו טוב יותר למצב בשטח.

⁵² לפרטים על הנתונים החלקיים שקיימים כיום, ראו נספח ב'.

⁵³ לפי נתוני האגודה לזכויות האזרח, בשנת 2007 בלבד נהרסו מעל 200 מבנים המשמשים לדיוור של אנשים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב. הריסות אלה הותירו מאות אנשים ללא קורת גג (דהן, 2007, 26-27).

⁵⁴ המידע המוצג כאן נמסר לי מפי אלישבע מיליקובסקי מא.ס.ף. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, בפגישה שנערכה ב-11 בפברואר 2008 ובתקשורת אלקטרונית.

פרק שלישי: סיכום והמלצות

במדינות רבות השתנתה בשנים האחרונות גישת ההתערבות עם אנשים חסרי בית, והפכה מגישה של שליטה שמטרתה תיקון לגישת טיפול שמטרתה הקלה. הגישה המובילה את ההתערבויות הרווחות היום היא של תמיכה שמטרתה מניעה. במסגרת זו, מדינות שונות בעולם עברו לאחרונה ממענים לשעת חירום לרשת רחבה וכוללת של מענים, בארבע רמות: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום, ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך. התערבויות אלה מתבצעות תוך כדי מודעות להגדרה המורכבת של חסרות בית והזרה מדויר, הכוללת רצף של מצבי דיור, ומתוך הבנת יחסי הגומלין בין הסיבות המבניות והסיבות האישיות לחסרות בית ומרכזיותן של הסיבות המבניות בהפיכתם של אנשים לחסרי בית. כך נוצרה מדיניות בעלת שני צירים משלימים, המתמקדים הן בהכלה חברתית והן במענה לצרכים של דיור ותמיכה.

ההתערבויות עם אנשים חסרי בית בישראל אינן מתרחשות בחלל ריק. אחת הבעיות בשירותי הרווחה כיום היא ההרגשה כי העבודה – בעיקר עם אוכלוסיות מודרות החיות בעוני – לא נעשית מתוך סולידריות חברתית כי אם מתוך כורח, ובמסגרת מגבלות מקצועיות ואחרות המתעלמות מצרכיהם האמיתיים של מקבלי השירותים לטובת הצרכים והמגבלות של המערכות ונותני השירותים. רוזנפלד (1993) טען כבר לפני 15 שנים כי עלינו להמיר את העבודה הנעשית במסגרת העבודה הסוציאלית ב**פרדיגמת שותפות**. לטענתו, האוכלוסייה המצויה בשולי החברה ומנותקת ממנה מובסת פעמיים: פעם אחת בגלל מצבה, ופעם שנייה בגלל השירותים החברתיים שלא משרתים אותה כראוי. לפי דו"ח מבקר המדינה, מצב זה לא השתנה, ככל שהוא נוגע לאנשים חסרי בית בישראל. וייס (2005) מראה כי "אינדיבידואליזציה של בעיות" המובילה להאשמת הקורבן, כפי שנוהגות הגישות התיאורטיות האישיות שהוצגו לעיל, גורמת עוול כפול למקבלי השירותים הסוציאליים, שמלבד התנאים החברתיים שבתוכם הם חיים הם מואשמים בבעיות שמקורן במבנה הכלכלי והפוליטי. היא טוענת כי במהלך שנות התשעים הוטחה ביקורת רבה בהזנחת המטרה החברתית של העבודה הסוציאלית – קידום צדק חברתי, וכי גישות שונות ביקרו את העדר שיתופם של משתמשי שירותים. כך נוצר מצב היררכי בעייתי, שבו העובד הסוציאלי מחזיק במונופול על האמת שברשותו.

לכאורה נראה כי משרד הרווחה והשירותים החברתיים דוגל בסולידאריות חברתית. בטיטה לדין במדיניות המשרד לשנים 2008-2012 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2007) נטען כי החזון לגיבוש המדיניות של שירותי הרווחה ייערך על בסיס ערכי מדינת הרווחה, שחלק מהם – לפי מסמך זה – הם צדק וסולידאריות חברתית (3-4). יתר על כן, נטען שם כי כדי להבטיח את מיטב השירותים לאוכלוסיות היעד של המשרד, אחד העקרונות החדשים להפעלת שירותי הרווחה הוא שיתוף לקוחות, תוך "פיתוח ומיסוד דגמים של שותפות בין שירותי הרווחה ללקוחותיהם ועידוד ההקשבה לצורכיהם ולפרשנות המוצעת על-ידם לבעיותיהם" (עמ' 9, סעיף ג(14)).

היות שהחלטות הפרקטיות של אנשי המקצוע נובעות ממערך של תפיסות, אמונות ודעות, כפי שטוענות קרומר-נבו, אטיאס ובן-שמאי (2002), נשאלת השאלה אם השינוי הפרדיגמטי הולך יד ביד עם השינוי הקונספטואלי הנדרש כדי לבצע שינוי בפועל. לטענתן, שינוי פרדיגמטי וקונספטואלי צריך להתקיים בשלוש רמות במקביל: הרמה התוך-אישית, הרמה הבין-אישית

והרמה המערכתית-ארגונית. לכן, אם ערכי הצדק והסולידאריות החברתית יצלחו את כל שלבי הטיוטה לדיון של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, זה יהיה שלב הכרחי, גם אם לא מספיק, כדי להבטיח גישה של סולידאריות חברתית לשירותי הרווחה האישיים בישראל, ובהם לשירותים לאנשים חסרי בית.

אם כן, כדי לייצר עשייה מיטבית ברמת המדיניות יש לייצר קודם כל שיח של שותפות גם בכתובת המדיניות (ברמה המערכתית-ארגונית) הנוגעת לאנשים חסרי בית. שיח כזה עשוי להביא את העובדים בשטח – שגם אותם יש לעודד לעבודה מתוך שותפות – לבצע עשייה מיטבית (ברמה הבין-אישית). שינוי תפיסתי כזה, אם יתחולל ברמת עיצוב המדיניות, בנייתה ויישומה, עשוי בסופו של דבר לחזור אל מיישמי המדיניות בעצמם (ברמה התוך-אישית). על בסיס זה, כמו גם על בסיס סקירת הספרות ובחינת המדיניות לעיל, יש לראות את ההמלצות המפורטות להלן.

המלצות

- **יש לבנות הגדרה חדשה של אוכלוסיית היעד, כך שתכלול את מגוון האנשים הנמצאים במגוון המצבים העשויים להיתפס כחסרות בית.**

לאור התפיסה של רצף המצבים הכוללים חסרות בית והדרה מדוור, יש לשקול לבטל את ההפרדה התפיסית והמשרדית הנהוגה כיום בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור", ולדון בהחלפת השימוש במונח "דרי רחוב", אשר אינו מייצג את מגוון האנשים חסרי הבית מבחינת מאפייניהם ומצבי חייהם. שינוי כזה עשוי לאפשר ניסוח הגדרה מחודשת שתתאר מצבי חיים על בסיס ציר ההדרה מדוור. צעדים כאלה ימנעו סרבול ובלבול, ויטמיעו את הצורך בעבודה בין-ארגונית בכל הרמות עם אנשים חסרי בית. חשוב גם לוודא שהגדרה אחת תהיה מקובלת על כל הארגונים העובדים עם אוכלוסייה זו במסגרת השלטון המרכזי והשלטון המקומי.

- **המדיניות כלפי אוכלוסיית חסרי הבית צריכה לשלב בין הכלה חברתית ובין דיור ותמיכה, ולפעול בארבע רמות במקביל: מניעה, התערבות מוקדמת, התערבות בשעת חירום, ואסטרטגיות תמיכה לטווח ארוך.**

בעיצוב ובבנייה של המדיניות, יש להכיר בכך שהסיבות המבניות הן מרכזיות בהפיכתם של אנשים לחסרי בית. במציאת המענים לאוכלוסייה זו יש להתייחס לגיוון של אוכלוסיית היעד הרלוונטית, ולפעול ברגישות תרבותית, מגדרית – או אחרת – המתבקשת כתוצאה מכך. לשם כך יש לדאוג כי העובדים עם אנשים חסרי בית יקבלו הכשרה שתתמקד בצרכיהם המיוחדים ותקדיש מקום להבנת הסיבות שהובילו למצבם. כל זאת ללא התניה של דיור בהסכמה להשתתפות בטיפול בכל אחת מארבע רמות הפעולה, והספקת שירותים המתמקדים בהקניית כישורים שיעזרו לפונים לפתח יכולת חברתית, לשמור על ה"בית", לשמור על יציבות כלכלית ולצאת מהדרה חברתית.

- כדי לאפשר עיצוב מדיניות שתתאים להיקף האוכלוסייה וליישום מיטבי שלה, יש לבצע ספירה תקופתית מקיפה של אנשים חסרי בית.

הבנה טובה יותר של ממדי התופעה בישראל תדריך את קובעי המדיניות בכל שלבי תהליך המדיניות.
- יש להפעיל מודל מיטבי שיחלק את האחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ההתערבות תסתמך על מדיניות אסטרטגית מרכזית, אשר תהווה מסגרת לביצוע מקומי תוך שימוש מושכל בסמכויות לפיתוח תוכניות ממומנות שיתאימו למענה על צרכים ובעיות מקומיות.

מודל כזה ימנע את העברת האחריות על תהליך המדיניות מהמגזר הציבורי למגזרים אחרים, וימנע העברה של כל אחד משלבי תהליך המדיניות (עיצוב, בנייה, יישום והערכה) מהמגזר הציבורי למגזרים אחרים. אפשר לסייג המלצה זו בכל הנוגע לשלב יישום המדיניות, כל עוד ההעברה נעשית לזמן קצר ומוגבל כדי להניע תהליכי יישום, במיוחד בכל הקשור בעבודה חדשנית.
- מערכות הרווחה והשירותים צריכות להיערך להתמודדות עם חסרות הבית כתופעה קבועה ולא ארעית או "בת הכחדה". לשם כך יש לגייס מחויבות פוליטית יעילה להתמודדות עם הבעיה החברתית של חסרות הבית, שתבטא גם בהקצאת המשאבים המתאימים לכך.

בעבודה עם אנשים חסרי בית יש להימנע מצעדים המונעים רק או בעיקר על ידי שיקולים של עלות-תועלת.
- יש לחוקק חוק שיבטיח את זכויותיהם של אנשים חסרי בית, וידאג כי יוכלו לקבל את מכלול השירותים שישפכו מענה לצרכיהם – בעיקר הכלה חברתית, דיור ותמיכה. זאת, כל עוד לא נחקק חוק חברתי רחב, המחליף את חוק שירותי הסעד (תשי"ח-1958).

ETHOS 2007 European Typology of Homelessness and housing exclusion

Homelessness is one of the main societal problems dealt with under the EU Social Protection and Inclusion Strategy. The prevention of homelessness or the re-housing of homeless people requires an understanding of the pathways and processes that lead there and hence a broad perception of the meaning of homelessness.

FEANTSA (European Federation of organisations working with the people who are homeless) has developed a typology of homelessness and housing exclusion called ETHOS.

The ETHOS typology begins with the conceptual understanding that there are three domains which constitute a "home", the absence of which can

be taken to delineate homelessness. Having a home can be understood as: having an adequate dwelling (or space) over which a person and his/her family can exercise exclusive possession (*physical domain*); being able to maintain privacy and enjoy relations (*social domain*) and having a legal title to occupation (*legal domain*). This leads to the 4 main concepts of Rooflessness, Houselessness, Insecure Housing and Inadequate Housing all of which can be taken to indicate the *absence of a home*. ETHOS therefore classifies people who are homeless according to their living or "home" situation. These conceptual categories are divided into 13 operational categories that can be used for different policy purposes such as mapping of the problem of homelessness, developing, monitoring and evaluating policies.

	Operational Category	Living Situation	Generic Definition
ROOFLESS	1 People Living Rough	1.1 Public space or external space	Living in the streets or public spaces, without a shelter that can be defined as living quarters
	2 People in emergency accommodation	2.1 Night shelter	People with no usual place of residence who make use of overnight shelter, low threshold shelter
HOUSELESS	3 People in accommodation for the homeless	3.1 Homeless hostel	Where the period of stay is intended to be short term
		3.2 Temporary Accommodation	
		3.3 Transitional supported accommodation	
4 People in Women's Shelter	4.1 Women's shelter accommodation	Women accommodated due to experience of domestic violence and where the period of stay is intended to be short term	
5 People in accommodation for immigrants	5.1 Temporary accommodation / reception centres	Immigrants in reception or short term accommodation due to their immigrant status	
	5.2 Migrant workers accommodation		
6 People due to be released from institutions	6.1 Penal institutions	No housing available prior to release	
	6.2 Medical institutions (*)	Stay longer than needed due to lack of housing	
	6.3 Children's institutions / homes	No housing identified (e.g by 18th birthday)	
7 People receiving longer-term support (due to homelessness)	7.1 Residential care for older homeless people	Long stay accommodation with care for formerly homeless people (normally more than one year)	
	7.2 Supported accommodation for formerly homeless people		
INSECURE	8 People living in insecure accommodation	8.1 Temporarily with family/friends	Living in conventional housing but not the usual or place of residence due to lack of housing
		8.2 No legal (sub)tenancy	Occupation of dwelling with no legal tenancy
		8.3 Illegal occupation of land	Occupation of land with no legal rights
9 People living under threat of eviction	9.1 Legal orders enforced (rented)	Where orders for eviction are operative	
	9.2 Re-possession orders (owned)	Where mortgagor has legal order to re-possess	
10 People living under threat of violence	10.1 Police recorded incidents	Where police action is taken to ensure place of safety for victims of domestic violence	
INADEQUATE	11 People living in temporary / non-conventional structures	11.1 Mobile homes	Not intended as place of usual residence
		11.2 Non-conventional building	Makeshift shelter, shack or shanty
		11.3 Temporary structure	Semi-permanent structure hut or cabin
12 People living in unfit housing	12.1 Occupied dwellings unfit for habitation	Defined as unfit for habitation by national legislation or building regulations	
13 People living in extreme overcrowding	13.1 Highest national norm of overcrowding	Defined as exceeding national density standard for floor-space or useable rooms	

Note: Short stay is defined as normally less than one year; Long stay is defined as more than one year. This definition is compatible with Census definitions as recommended by the UNECE/EUROSTAT report (2006)

(*) Includes drug rehabilitation institutions, psychiatric hospitals etc.



For more information please see FEANTSA's *Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe* (Edgar and Meert) at www.feantsa.org
FEANTSA is supported financially by the European Commission. The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: + 32 2 538 66 69 ■ Fax: + 32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org

מקור - נדלה ב-10 במרץ 2008, מתוך :

http://www.feantsa.org/files/indicators_wg/ETHOS2007/general/EN_2007EthosLeaflet.pdf

מקרי מות	מספר אנשים "דרי רחוב" בישראל לפי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (מוכרים לו, או טופלו על ידו)	שנה
איך נתונים	908	2000
50	1224	2001
72	2259	2002
65	2349	2003
49	2874	2004
36	2949	2005
29	2234	2006
28	1890	2007

בניית הטבלה נעשתה על בסיס נתונים שנמסרו בזמנים שונים על ידי היחידה הארצית לדרי רחוב במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁵⁵ המספרים המוצגים בנספח זה לא מייצגים בהכרח את מספרם של האנשים חסרי הבית בישראל. ראו הדיונים הרלוונטיים בגוף המסמך.

נספח ג' – הגדרת "דר רחוב" לפי תקנות העבודה הסוציאלית, והשוואת הגדרות "דר רחוב", "חסר דיור" שהוא "דר רחוב", ו"קטין נזקק"

הגדרת "דר רחוב" לפי הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית (2004)

- 2.1 דר רחוב הינו אדם (גבר או אישה) מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתיים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בניה. שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית, בדרך כלל נמצא בניתוק או ניכור ממשפחה תומכת. אינו נאבק לשנות מצבו.
- 2.2 לדר רחוב מאפיינים שכיחים נוספים (חלקם או כולם):
- העדר קורת גג, היסטוריה של אי יציבות במגורים וניידות ברחבי הארץ.
 - חסר תעודות אישיות (תעודת זהות, תעודת עולה וכו')
 - העדר מקורות קיום קבועים.
 - התמכרות לחומרים פסיכואקטיביים כמו אלכוהול וסמים.
 - היסטוריה של אלימות ומשברים אישיים ומשפחתיים.
 - היסטוריה של חולי גופני ו/או נפשי או הפרעות נפשיות, עם רקע של אשפוזים פסיכיאטרים
 - חוסר אמון בסיסי באחרים וחשדנות כלפי רשויות וממסד.
 - אי תפקוד ברוב תחומי החיים ורצף של כישלונות ודחיות.
- (משרד הרווחה, 2004 : עמ' 2, סעיפים 2.1, 2.2).

"קטין נזקק" – הגדרת משרד העבודה והרווחה (1987)	"דר רחוב" – הגדרת משרד הבינוי והשיכון (2002)	"דר רחוב" – הגדרת משרד העבודה והרווחה (1997)
<p>קטין הוא נזקק כשנתקיים בו אחד מאלה: (1) לא נמצא אחראי עליו; (2) האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה; (3) הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; (4) הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953 (2); (5) הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; (6) שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת.</p>	<p>דר רחוב הוא אדם הגר ברחוב, בבתיים נטושים, גנים, שטחים ציבוריים ואתרי בניה לפחות חודש. מאפייניו הנוספים של דר רחוב: 2.1. נמצא בניתוק וניכור ממשפחה וחברים. 2.2. שרוי בהזנחה גופנית. 2.3. שרוי בהזנחה נפשית. 2.4. בעל היסטוריה של משברים אישיים ומשפחתיים. 2.5. אין לו הכנסה מתעסוקה זמנית ו/או קבועה, לא כולל קצבאות הביטוח הלאומי. (כללים ואופן טיפול וסיוע בדרי רחוב.</p>	<p>דר רחוב הינו אדם מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתיים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בניה. שרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה ונמצא בניתוק וניכור ממשפחה וחברים. לדר הרחוב מאפיינים נוספים (חלקם או כולם): * העדר קורת גג, היסטוריה של אי יציבות במגורים וניידות ברחבי הארץ * חסר תעודות אישיות (תעודת זהות, תעודת עולה וכו') * העדר מקורות קיום קבועים * התמכרות לחומרים פסיכואקטיביים כמו: אלכוהול וסמים * היסטוריה של משברים אישיים ומשפחתיים</p>
<p>משרד העבודה והרווחה, 1987. תקנות העבודה הסוציאלית, נספח א' להוראה 11 לפרק 8, סעיף 2.</p>	<p>משרד הבינוי והשיכון, 2002. קובץ נהלים, פרק מספר 08 – אכלוס. הוראה מספר 08/27.</p>	<p>משרד העבודה והרווחה, 1997. תקנות העבודה הסוציאלית, הוראה 33 לפרק 3, סעיף 3.</p>

בחלק הכללי, הגדרת "חסר דיר" שהוא "דר רחוב" של משרד הבינוי והשיכון חוזרת מילה במילה על הגדרת "דר רחוב" של תע"ס, להוציא שני מרכיבים: האחד הוא שמשרד הבינוי והשיכון גורע את תנאי הגיל; כלומר מבחינתו "דר רחוב" אינו תלוי בהיותו מעל גיל 18. השני הוא שבשביל משרד הבינוי והשיכון, "דר הרחוב" צריך להיות במצב האמור "לפחות חודש". סעיפים 2.1-2.5 בהגדרת משרד הבינוי והשיכון לקוחים כולם מהחלק הכללי ומהמאפיינים הנוספים בהגדרת תע"ס, אך הוא מחסיר ממנה את הסעיף הראשון, השני והרביעי. גריעת תנאי הגיל ותוספת התנאי שעל אדם לחיות ברחוב לפחות חודש על מנת שיוגדר כ"דר רחוב" הם שניהם משמעותיים ביותר. כאמור, הגדרות לא רק מתארות אלא גם מכוונות; הן משרתות אינטרסים. מערכות שונות עשויות להגדיר אדם מסוים בזמן מסוים ולדאוג לו לטיפול, או לא לדאוג לשום טיפול אם אינו מתאים להגדרה. לעומתם, גריעת הסעיפים האחרים בהגדרת משרד הבינוי והשיכון לא נראית מהותית, היות שגם בהגדרת תע"ס הם נכנסו תחת הכותרת "מאפיינים נוספים (חלקם או כולם)". הוספת מאפיינים כאלה מרחיבה את ההגדרה של מי שעשויים להיות מוגדרים כ"דרי רחוב", והורדתם מצמצמת במשהו את פתיחותה.

⁵⁶ לשם השוואה, הגדרת "דר רחוב" במשרד העבודה והרווחה, כפי שהיא מופיעה בטבלה, הופיעה בהוראה הקודמת של תע"ס, לפני שנכנסה לתוקף ההוראה הנוכחית מ-18 במאי 2004. נראה כי אין מנוס מההנחה שהוראת משרד הבינוי והשיכון מ-2002 היא תולדה ישירה של הוראה קודמת זו משנת 1997.

נספח ד' – רשימת אתרים נבחרים בנושא אנשים חסרי בית

קיימים אתרי אינטרנט רבים הנוגעים לאנשים חסרי בית. מפורטים כאן – בסדר לא מחייב – כמה אתרים אשר עשויים לעניין את הקורא/ת של מסמך זה.

- הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית, הנוגעת לטיפול באוכלוסיית "דרי הרחוב" בישראל, באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים:
<http://molsa.gov.il/NR/rdonlyres/ED004B25-61B1-4DF1-8B8D-FFB54FE27B01/0/333.pdf>
- אתר - FEANTSA - בצרפתית: la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית נוסדה ב-1989, כארגון אירופי לא ממשלתי, המאגד בתוכו כמאה ארגונים מ-30 מדינות, ובתוכן כל 27 מדינות האיחוד האירופי. פנטסה נתמך כלכלית על ידי הוועדה האירופית, עובד באופן צמוד עם מוסדות האיחוד האירופי, והוא בעל מעמד מייעץ במועצת אירופה ובא"ם: <http://www.feantsa.org>
- ארגון Pathways to Housing מקדם גישה של דיור נתמך לאנשים חסרי בית בעיר ניו-יורק, ארה"ב. הארגון דוגל בדיור מיידי לאנשים עם בעיות בבריאות הנפש ובעיות של שימוש בסמים. מתקיים שיתוף של משתמשים בשירות. הארגון דוגל בחוסר תלות וחוסר בהתניה בין הדיור והתמיכה המוצעים בו: <http://www.pathwaystohousing.org>
- אתר ממשלת ארה"ב הנוגע לאנשים חסרי בית, כולל חקיקה בנושא U.S. Homes & Communities: Department of Housing and Urban Development <http://www.hud.gov/homeless/index.cfm>
- קואליציה ארצית למען אנשים חסרי בית בארה"ב NCH – National Coalition for the Homeless <http://www.nationalhomeless.org/aboutnch/index.html>
- ארגון למניעת וסיום חסרות בית בארה"ב National Alliance to End Homelessness <http://www.naeh.org>
- אתר בריטי למען אנשים חסרי בית. ניתן לחפש בו שירותים ספציפיים לאנשים חסרי בית: <http://homelessuk.org>
- ארגון בריטי מרכזי למען אנשים חסרי בית בבריטניה (Shelter): <http://england.shelter.org.uk/home/index.cfm>
- אתר ממשלת אוסטרליה הנוגע בעניינים שונים הקשורים באנשים חסרי בית: <http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nav.htm>
- ארגון גג לארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית באוסטרליה – Homelessness Australia: <http://www.homelessnessaustralia.org.au>

מקורות

- אבירם, א., גל, ג'י. וקטן, י. (עורכים) (2007). הקדמה, בתוך *עיצוב מדיניות חברתית בישראל – מגמות וסוגיות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- אברהמי, ב. וכהן, א. (2004). תופעת דרות הרחוב בישראל – בעיה ארצית בהיבט עירוני. *מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית* 19, 55-70.
- אורבך, ג. (2007). *יחסי השלטון המקומי – המגזר השלישי בישראל*. ירושלים: קבוצת המחקר במדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, ומרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- אטלן, מ. וגולדמן, ש. (2001). *יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות: הדין וחשבון הבסיסי בשילוב עם הדין וחשבון התקופתי הראשון*. מדינת ישראל – משרד המשפטים, משרד העבודה והרווחה, משרד החוץ.
- בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב (1995). *הטיפול בדרי-רחוב בישראל – היבטים חוקיים, אתיים, מקצועיים וציבוריים*. [חוברת סיכום, על-ידי שפירו, ש. ופרומר, ד. של יום עיון שנערך בשיתוף עם איגוד העובדים הסוציאליים, ואגף הרווחה, עיריית תל אביב, ביום 12 באפריל 1995].
- בר-און, י.
- (2000). התמכרות לאלכוהול, עלייה ודרות רחוב: מה הקשר? הכל על אלכוהול 28, 1-3.
 - (2006). *נתיבים לדרות רחוב: הבנייה מחדש של סיפורי החיים של דרי רחוב בישראל*. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גבזון, ר. ושנידור, ח. (1991). *זכויות האדם והאזרח בישראל: מקראה (כרך א)*. ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל.
- גולדשטיין, ש. (2006). *משמעות המושג בית וחוסר בית עבור חסרי דיור בישראל, שאינם דרי רחוב*. עבודת מוסמך, חיפה: הטכניון.
- גורבטוב, ר. וספיר, י. (2007). *ההוסטל הטיפולי-שיקומי לטיפול בדרי רחוב ונפגעי אלכוהול*. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- גל, ג'י. (2004). *ביטחון סוציאלי בישראל*. ירושלים: מאגנס.
- דהן, ט. (2007). *זכויות האדם בישראל תמונת מצב 2007*. האגודה לזכויות האזרח בישראל.

דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות (2005). טיפול רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן, *דוח ביקורת על השלטון המקומי*, מספר קטלוגי: 2005-001, תאריך פרסום: 21/12/2005. נדלה ביום 21 דצמבר, 2005, מתוך:

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=96&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>

דולב, ט., בן רבי, ד., אלמוג, ש. ובנדור, א. (2001). *דוח ישראל על יישום האמנה בדבר זכויות הילד*. ירושלים: מדינת ישראל – משרד המשפטים, משרד החוץ.

דורון, א. (2003). מדינת הרווחה בעידן של צמצומים: מבט מתחילת המאה ה-21. *חברה ורווחה כ"ג(3)*, 275-294.

דיין, ע. (2001). *דרי רחוב בירושלים – זיהוי גורמי סיכון וגורמים מגנים המשפיעים על חייהם*. עבודת מוסמך. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

האגודה לזכויות האזרח (2008). *להעניק לרשויות המקומיות סמכויות בענייני דיור*. הודעה לעיתונות. נדלה ביום 19 ינואר, 2008, מתוך: <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1664>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001). *דיור ותנאי מגורים בישראל 1999-1990*. ירושלים: מדינת ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות מקומיות (תיקוני חקיקה), התש"ס-2000, 1852ב.

וייס, ע. (2005). העבודה הסוציאלית בראי הביקורת. *חברה ורווחה, כה(2)*, 249-281.

ורצברגר, ר. (2004). *מסמך רקע בנושא: גמילת דרי רחוב המכורים לסמים*. הכנסת מרכז מחקר ומידע. מוגש לוועדה למלחמה בנגע הסמים, 29 בפברואר 2004. נדלה ביום 1 ספטמבר, 2004, מתוך: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00785.doc>

חובב, מ., אמיתי, א. ואמיר מ. (1969). *היעדרויות צעירים מבתיהם*. תל אביב: משטרת ישראל.

חוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב התשנ"ה – 1995. [תזכיר חוק]. נ-1884/אנ1.

חריש, ג. (1997). *האלפיון התחתון, יומנם של דרי הרחוב במעון גגון*, תל-אביב: ביתן הוצאה לאור.

ינאי, א. (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? נייר עמדה. האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, והאגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה, מדינת ישראל.

ישובי, נ.

- (עורכת) (1996). זכויות האדם בישראל: תמונת מצב 1996. ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל.

- (1997). זכויות, לא הטבות: זכויות חברתיות בישראל. האגודה לזכויות האזרח בישראל.

ישראל הממשלה הזמנית (1948). הכרזה על הקמת מדינת ישראל. עיתון רשמי: מס' 1 תל-אביב ה' באייר תשי"ח 14.5.1948 עמ' 1. נדלה ביום 8 אוקטובר, 2007, מתוך: <http://www.knesset.gov.il/docs/heb/megilat.htm>

כוכבי סמסליק, א. (1999). נערות הבורחות מהבית. עבודת מוסמך. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

כץ, ח. (2007). קידום חברות בין-ארגוניות, בין-תחומיות, ובין-מגזריות בשירותי רווחה. ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, מדינת ישראל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

מדינה, ש. (1994). דרי הרחוב – "מובסי החיים". הכל על אלכוהול 4, 1-3.

משרד הבינוי והשיכון (2002). נושא הנוהל: כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב". קובץ נהלים, פרק מספר 08 – אכלוס. הוראה מספר 08/27. תאריך פרסום: 1.3.2002, על ידי המחלקה לניתוח מערכות ואו"ש (ארגון ושיטות).

משרד העבודה והרווחה

- (1987). חוק הנוער (טיפול והשגחה) תשי"ד-1960 הנחיות לביצוע החוק. בתוך: תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות, (הוראה 11 לפרק 8 בתע"ס). מדינת ישראל, משרד העבודה והרווחה.

- (1997). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך: תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות, (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). מדינת ישראל, משרד העבודה והרווחה.

משרד הרווחה

- (2004). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך: תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). מדינת ישראל, משרד הרווחה.

- (2006 – התאריך לא מצוין על המסמך). נתוני 2005 – טיפול בדרי רחוב. מדינת ישראל, משרד הרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לרווחת הפרט והמשפחה (מסמך פנימי - גר-1395).

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

- (2007). מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2008-2012 – טיוטא לדיון. האגף למחקר ותכנון והכשרה. ירושלים: המחבר. נדלה ביום 25 פברואר, 2008, מתוך: <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/9CBF46BE-A0E9-482F-B5EC-E3D8C3AB1A07/3663/policy20082012NODIRECTOR1.pdf>
- (בדפוס). הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב. בתוך: תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות (הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס). מדינת ישראל, משרד הרווחה.
- סלעי, י. בר-און י. ואגמון ר. (2000). סקר סוציו-דמוגרפי של דרי רחוב בישראל. ירושלים: האגף למחקר, תכנון והכשרה, המחלקה למחקר, האגף לשירותים אישיים וחברתיים והשירות לרווחת הפרט והמשפחה; משרד העבודה והרווחה.
- פוזן, גי', תנאי, נ., שפירו, ש. ופרומר, ד. (1997). דרי רחוב ומערכת הבריאות: פרופיל הפונים לביה"ח איכילוב. הרפואה, 132(א), 1-5.
- פלד, ע. ושפירו ש. (1996). מקום אחר: דו"ח הערכה מס' II. תל-אביב: הפורום לנושאי נוער של בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל ועמותת על"ם.
- פלד, ע., שפירו, ש. ודקל, ר. (2003). ביתי הוא לא תמיד מבצרי: מעקב אחר אוכלוסיית השוהים במקלטים לנוער חסר קורת גג. מגמות מב(2), 263-280.
- פלד, ע., שפירו, ש. ופרומר ד. (1995). מקום אחר: דו"ח הערכה עם תום שנת הניסוי. תל-אביב: הפורום לנושאי נוער של בית הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל ועמותת על"ם.
- פרומר, ד. (2003). דרי-רחוב בישראל: הדרך אל הרחוב וממנו. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- צובנר, ש. (2002). מסמך רקע לדיון בנושא: דרי רחוב בישראל. מוגש לחה"כ דוד מגן, 20 בינואר 2002. נדלה ביום 13 פברואר, 2007, מתוך: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00203.rtf>
- קומס, מ. (2006). חיפוש וקבלת עזרה אצל נערות שברחו מהבית. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

קטן, י.

- (1998). שירותי הרווחה האישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות. *ביטחון סוציאלי 53*, 39-58.
- (2000). *מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה*. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- (2002). *בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות*. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קטן, י., ינאי, א. ושרר, מ. (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך: קטן, י. (עורך), *שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות (107-136)*. תל-אביב: רמות.
- קמלמן, צ. י. (1991). *חסרי בית בתל-אביב יפו*. עבודת מוסמך. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- קרומר-נבו, מ., אטיאס, ע. ובן-שמאי, א. (2002). שגרת העבודה עם משפחות במצוקה עמוקה בשירותי הרווחה: קווי יסוד לדיון מקצועי. *חברה ורווחה, כב(2)*, 199-221.
- רוזנפלד, י. מ. (1993). שותפות: קווים לפיתוח פרקטיקה של עבודה סוציאלית עם ולמען אוכלוסיות מובסות. *חברה ורווחה, יג(3)*, 225-236.
- שניט, ד. (2000). השפעת החקיקה על העבודה הסוציאלית. בתוך הרצוג, ח. (עורכת), *חברה במראה*, (379-397). תל-אביב: רמות.
- שפירו, ש., פלד, ע. ודקל, ר. (1999). הערכת מקלט לבני נוער חסרי קורת גג: אופני סיום שהות ויעדי עזיבה. בתוך חובב, מ., גולן, מ., ווונר, י. (עורכים), *עוברי חוק בישראל: הערכת תוצאות טיפול (229-245)*. תל אביב: צ'ריקובר.
- שפירו, ש. ופרומר, ד.
- (1996). *היחידה לדרי רחובות תל אביב – יפו: מחקר הערכה שלב א'. המוסד לביטוח לאומי, מפעלים מיוחדים 60*.
- (1998). *היחידה לדרי רחובות תל אביב – יפו: מחקר הערכה שלב ב'. המוסד לביטוח לאומי, מפעלים מיוחדים 64*.
- תגרי, ה. (1998). *ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם - זכויות האדם בישראל לאור סעיפי ההכרזה*. ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל.
- Allett, S., Rosenthal, D. & Keys, D. (2005). Young people, drug use and family conflict: Pathways into homelessness. *Journal of Adolescence* 28(2), 185-199. Retrieved October 29, 2007, from sciencedirect.

Anderson, I. (2007). Tackling street homelessness in Scotland: The evolution and impact of the rough sleepers initiative. *Journal of Social Issues* 63(3), 623-640.

Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Edgar, B., Benjaminsen, L., Sapounakis, A. & Schoibl, H. (2006). *The changing role of service provision: Barriers of access to health services for homeless people*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06w3en.pdf

Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Edgar, B., Sapounakis, A. & Schoibl, H. (2005). *The changing role of service provision: Services for homeless people and inter-agency working*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_2005.pdf

Anderson, I. & Christian, J. (2003). Causes of homelessness in the UK: A dynamic analysis. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13, 105-118. Retrieved March 21, 2007, from Wiley interscience.

Arapoglou, V. P. (2004). The governance of homelessness in the European South: Spatial and institutional contexts of philanthropy in Athens. *Urban Studies* 41(3), 621-639. Retrieved March 21, 2007, from ebscohost.

Aviles, A. & Helfrich, C. (2004). Life skill service needs: Perspectives of homeless youth. *Journal of Youth and Adolescence* 33(4), 331-338. Retrieved November 4, 2007, from springerlink.

Avramov, D. (1999). The state-of-the-art research of homelessness and provision of services in Europe. In Avramov, D. (ed.), *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*. England & USA: Ashgate.

Barak, Y. & Cohen, A. (2003). Characterizing the elderly homeless: a 10-year study in Israel. *Archives of Gerontology and Geriatrics* 37, 147-155. Retrieved March 21, 2007 from sciencedirect.

Bassuk, E. L. & Geller, S. (2006). The role of housing and services in ending family homelessness. *Housing Policy Debate* 17(4), 781-806. Retrieved October 22, 2007, from fanniemaefoundation.

Berger, P. S. & Tremblay Jr., K. (1999). Welfare reform's impact on homelessness. *Journal of Social Distress and the homeless* 8(1), 1-20. Retrieved 25 March, 2007, from springerlink.

Biehal, N. (1998). Young Runaways. *Highlight* 164. London: National Children's Bureau.

Bild, M. & Gerdner, A. (2006). Socially excluding housing support to homeless substance misusers: two Swedish case studies of special category housing. *International Journal of Social Welfare* 15(2), 162-171. Retrieved March 20, 2007, from Blackwell-synergy.

Bines, W. (1997). The Health of Single Homeless People. In Burrows, R., Pleace, N. & Quilgars, D. (eds), *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge.

Brooks, R. A., Milburn, N. G., Rotheram-Borus, M. J. & Witkin, A. (2004). The system-of-care for homeless youth: perceptions of service providers. *Evaluation and Program Planning* 27(4), 443-451. Retrieved November 4, 2007, from sciencedirect.

Burt, M. R.

- (2004a). Homelessness, Definitions and estimates of. In *Encyclopedia of homelessness* (Vol. 1, pp. 233-239). Thousand oaks, London: Sage.
- (2004b). Continuum of care. In *Encyclopedia of homelessness* (Vol. 1, pp. 76-83). Thousand oaks, London: Sage.

Burt, M., Hedderson, J., Zweig, J., Ortiz, M. J., Aron-Turnham, L. & Johnson, S. B. (2004). *Strategies for reducing chronic street homelessness – Final Report*. Prepared for U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. Retrieved November 12, 2007, from:

www.huduser.org/Publications/PDF/ChronicStrtHomeless.pdf

Caplow, T., Bahr, H. M. & Sternberg, D. (1968). Homelessness. In *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol. 6, pp. 494-499). United States of America: The Macmillan Company & The free Press.

Carlson, J. L., Sugano, E., Millstein, S. G. & Auerswald, C. L. (2006). Service utilization and the life cycle of youth homelessness. *Journal of Adolescent Health* 38(5), 624-627. Retrieved March 20, 2007, from sciencedirect.

Chamberlain, C. & MacKenzie, D. (2003). *Counting the homeless 2001*. Australian Census Analytic Program. Canberra: Australian Bureau of Statistics. ABS Catalogue No. 2050.0. Retrieved January 7, 2008, from:

http://www.salvationarmy.org.au/reports/ABS_homeless_census_2001.pdf

Christian, J. & Abrams, D. (2004). A tale of two cities: Predicting homeless people's uptake of outreach programs in London and New York. *Basic and Applied Social Psychology* 26(2&3), 169-182. Retrieved March 21, 2007, from ebscohost.

Clapham, D. (2003). Pathways approaches to homelessness research. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13(2), 119-127. Retrieved December 26, 2007, from interscience.

Cloke, Milbourne, P. & Widdowfield, R.

- (2000a). Partnership and policy networks in rural local governance: Homelessness in Taunton. *Public Administration* 78(1), 111-133. Retrieved March 25, 2007, from Blackwell-Synergy.
- (2000b). Change but no change: Dealing with homelessness under the 1996 Housing Act. *Housing Studies* 15(5), 739-756. Retrieved March 25, 2007, from proquest.

Coldwell, C M. & Bender, W. S. (2007). The effectiveness of Assertive Community Treatment for homeless populations with severe mental illness: a meta-analysis. *The American Journal of Psychiatry* 164(3), 393-399. Retrieved October 22, 2007, from proquest.

Connelly, J. & Crown J. (eds.) (1994). *Homelessness and Ill Health: Report of a working party of the Royal College of Physicians*. London: Royal College of Physicians of London.

Crane, M., Byrne, K., Fu, R., Lipmann, B., Mirabelli, F., Rota-Bartelink, A., Ryan, M., Shea, R., Watt, H. & Warnes, A. M. (2005). The causes of homelessness in later life: Findings from a 3-nation study. *The Journals of Gerontology* 60B(3), S152-S159. Retrieved March 20, 2007, from proquest.

Crane, M. & Warnes, A. M. (2000). Policy and service responses to rough sleeping among older people. *Journal of Social Policy* 29(1), 21-36. Retrieved March 25, 2007, from Cambridge Journals.

Crane, M., Warnes, A. M. & Fu, R. (2006). Developing homeless prevention practice: combining research evidence and professional knowledge. *Health and Social care in the Community* 14(2), 156-166. Retrieved March 20, 2007, from Blackwell-synergy.

Crook, P. W., Mullins, R. L., Cornille, T. A. & Mullins, A. K. (2005). Outcome measurement in homeless systems of care. *Evaluation and Program Planning* 28(4), 379-380. Retrieved October 29, 2007, from sciencedirect.

Daly, G. (1996). *Homeless: Policies, strategies, and lives on the street*. London and New York: Routledge.

Daly, M. (1999). Regimes of social policy in Europe and the patterning of homelessness. In Avramov, D. (ed.), *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (pp. 309-330). England & USA: Ashgate.

DCLG – Department for Communities and Local Government (2007). *Independence and opportunity – Our strategy for supporting people*. Supporting people, Communities and Local Government. London: Office of Public sector Information – HMSO. Retrieved December 16, 2007, from:

<http://www.spkweb.org.uk/NR/ronlyres/4E92E1E2-B5EF-42B4-AD0C-FE5B68C4330B/12855/bm07024supportingpeoplestrategy.pdf>

Dickey, B. (2000). Review of programs for persons who are homeless and mentally ill. *Harvard Review of Psychiatry* 8(5), 242-250. Retrieved November 5, 2007, from ebscohost.

Doherty, J., de Decker, P., Busch-Geertsema, V., O'Sullivan, E., Sahlin, I., Tosi, A., Hänninen, S. & Kärkkäinen, S-L. (2005). *The changing role of the state: Welfare delivery in the neoliberal era*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG1_2005.pdf

Edgar, B.

- (2004). Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people in Europe: an Overview. In Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Sapounakis, A. & Schoibl, H. (2004). *Service provision for homeless people in Europe: Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2004.pdf
- (2005). *Third review of policies on homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA. Retrieved November 11, 2006, from: http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_Policy_2005.pdf

Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Kärkkäinen, S-L., Schoibl, H. & Sapounakis, A. (2003). *Service provision for homeless people in Europe: Regulation and funding implications for service development*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2003.pdf

Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Sapounakis, A. & Schoibl, H. (2004). *Service provision for homeless people in Europe: Organisational factors affecting the delivery of services for homeless people*. Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG3_Services_2004.pdf

Edgar, B. & Doherty, J. (2001). Introduction. In Edgar, B. & Doherty, J. (Eds.), *Women and Homelessness in Europe – Pathways, services and experiences* (pp. 3-8). Bristol: The Policy Press.

Edgar, B., Doherty, J. & Meert, H. (2004). *Immigration and homelessness in Europe*. Bristol: The Policy Press.

Edgar, B., Doherty, J. & Mina-Coull, A.

- (1999). *Services for Homeless People*. Bristol: The Policy Press.
- (2000). *Support and housing in Europe*. Bristol: The Policy Press.

Edgar, B. & Meert, H. (2006). *Fifth review of statistics on homelessness in Europe*. European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved July 22, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06RSen.pdf

Evans, A. (1996). *We don't choose to be homeless, Report of the National Inquiry into Preventing Youth Homelessness*. London: CHAR.

FEANTSA-la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (2007). *European Typology on Homelessness and housing exclusion*. Retrieved March 10, 2008, (last updated 10 March, 2008), from:
<http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>

Feldman, L. C. (2004). *Citizens without shelter*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Felton, B. J. (2003). Innovation and implementation in mental health services for homeless adults: A case study. *Community Mental Health Journal* 39(4), 309-322. Retrieved November 5, 2007, from springerlink.

FHCSIA - Australian Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs

- (2006a). *National homelessness strategy overview*. Retrieved December 27, 2007, from:
http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs_overview.htm
- (2006b). *National homelessness strategy*. Retrieved December 27, 2007, from:
http://www.ofw.facsia.gov.au/internet/facsinternet.nsf/aboutfacs/programs/house-nhs_home.htm

Firdion, J. & Marpsat, M. (2007). A research program on homelessness in France. *Journal of Social Issues* 63(3), 567-588.

Fisk, D., Rakfeldt, J. & McCormack, E. (2006). Assertive outreach: An effective strategy for engaging homeless persons with substance use disorders into treatment. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse* 32, 479-486. Retrieved October 28, 2007, from ebscohost.

Fitzpatrick, S. & Jones, A. (2005). Pursuing social justice or social cohesion?: Coercion in street homelessness policies in England. *Journal of Social Policy*, 34(3), 389-406. Retrieved March 20, 2007, from Cambridge University Press.

Fitzpatrick, S., Kemp, P. & Klinker, S. (2000). *Single homelessness: an overview of research in Britain*. Bristol: Policy Press. Retrieved 23 January, 2008, from: <http://www.crashindex.org.uk/jr073.pdf>

Fountain, J., Howes, S. & Strang, J. (2003). Unmet drug and alcohol service needs of homeless people in London: A complex issue. *Substance Use & Misuse* 38(3-6), 377-393. Retrieved November 5, 2007, from ebscohost.

Gabbard, W. J., Snyder, C. S., Lin, M. B., Chadha, J. H., May, J. D. & Jagers, J. (2007). Methodological issues in enumerating homeless individuals. *Journal of Social Distress and the Homeless XVI*(2), 90-103.

Ghafur, S. (2004). Home for human development: policy implications for homelessness in Bangladesh. *International Development Planning Review* 26(3), 261-286.

Glasser, I. (1994). *Homelessness in Global Perspective*. New York: G. K. Hall & CO.

Gulcur, L., Stefancic, A., Shinn, M., Tsemberis, S. & Fischer, S. N. (2003). Housing, hospitalization, and cost outcomes for homeless individuals with psychiatric disabilities participating in continuum of care and Housing First programmes. *Journal of Community & Applied Social Psychology* 13(2), 171-186. Retrieved November 12, 2007, from interscience.

Havell, C. & Nassor, I. (1998). *The Young Face of Homelessness*, London: Centrepoint.

Herrman, H., Evert, H., Harvey, C., Gureje, O., Pinzone, T. & Gordon, I. (2004). Disability and service use among homeless people living with psychotic disorders. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* 38(11-12), 965-974. Retrieved November 4, 2007, from Blackwell-synergy.

Hill, A. B. (1965). The Environment and Disease: Association or Causation? *Proceedings of the Royal Society of Medicine* 58(5), 295-300. Retrieved 5 March, 2008, from:

<http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1898525&blobtype=pdf>

Hills, J. (1998). Housing – A decent home within the reach of every family. In Glennerster, H. & Hills, J. (eds.) *The state of Welfare: the economics of social spending*. Oxford: Oxford University Press.

Hladikova, A. & Hradecky, I. (2007). Homelessness in the Czech Republic. *Journal of Social Issues* 63(3), 607-622. Retrieved October 22, 2007, from ebscohost.

Hulchanski, J. D. (2000). *A New Canadian Pastime? Counting Homeless People*. University of Toronto. Retrieved 24 January, 2008, from:

http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchassociates/Hulch_CountingHomelessPeople.pdf

Hutson, S. & Liddiard, M. (1994). *Youth Homelessness: The construction of a social issue*. Basingstoke: Macmillan.

Hwang, S. W., Tolomiczenko, G., Kouyoumdjian, F. G. & Garner, R. (2005). Interventions to improve the health of the homeless a systematic review. *American Journal of Preventive Medicine* 29(4). Retrieved October 29, 2007, from sciencedirect,

Jahiel, R. I. (1992). The Definition and Significance of Homelessness in the United States. In Jahiel, R. I. (ed.) *Homelessness: A Prevention-oriented Approach* (pp. 1-10). Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Johnson Butterfield, A. & Korazim-Körösy, Y. (eds.) (2007). Interdisciplinary community development: International perspectives. *Journal of Community Practice* 15(1/2).

Kennedy, C. & Fitzpatrick, S. (2001). Begging, rough sleeping and social exclusion: Implications for social policy. *Urban Studies*, 38(11), 2001-2016. Retrieved March 21, 2007, from metapress.

Kertesz, S. G., Mullins, A. N., Schumacher, J. E., Wallace, D., Kirk, K. & Milby, J. B. (2007). Long-term housing and work outcomes among treated cocaine-dependent homeless persons. *Journal of Behavioral Health Services & Research* 34(1), 17-33. Retrieved October 28, 2007, from springerlink.

Koch-Nielsen, I. (1999). Conclusions and policy implications. In Avramov, D. (ed.), *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (pp. 397-403). England & USA: Ashgate.

Kurtz, S. P., Surratt, H. L., Kiley M. C. & Inciardi, J. A. (2005). Barriers to health and social services for street-based sex workers. *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 16(2), 345-361. Retrieved March 20, 2007, from proquest.

Laurenson, P. & Collins, D. (2006). Towards inclusion: Local government, public space and homelessness in New Zealand. *New Zealand Geographer* 62, 185-195. Retrieved March 20, 2007, from Blackwell-synergy.

Law, R. (2001). 'Not in my city': local governments and homelessness policies in the Los Angeles Metropolitan Region. *Environment and Planning C*, 19, 791-815. Retrieved March 21, 2007, from envplan.

Liddiard, M. (1999) Homelessness: the media, public attitudes and policy making. In Hutson, S. & Clapham, D. (eds.), *Homelessness – Public Policies and Private Troubles* (pp. 74-88). London and New York: Continuum.

Limuru Declaration. (1987). NGO Forum, Limuru, Kenya. Retrieved March 18, 2007, from: <http://www.hic-net.org/foundingdocs.asp#>

Mandič, S. (2006). *Fourth review of policies on homelessness in Europe*. European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved July 22, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06RPen.pdf

Mansur, E. T., Quigley, J. M., Raphael, S. & Smolensky, E. (2002). Examining policies to reduce homelessness using a general equilibrium model of the housing market. *Journal of Urban Economics* 52, 316-340. Retrieved March 21, 2007, from sciencedirect.

Martinez, T. E. & Burt, M. R. (2006). Impact of permanent supportive housing on the use of acute care health services by homeless adults. *Psychiatric Services* 57(7), 992-999. Retrieved October 28, 2007, from psychiatryonline.

McGrath, L. & Pistrang, N. (2007). Policeman or friend? Dilemmas in working with homeless young people in the United Kingdom. *Journal of Social Issues* 63(3), 589-606.

Meert, H., Benjaminsen, L., Cabrera, P., Dandolova, I., Fernández, E., Filipović, M., Hradecký, I., Koch-Nielsen, I., Maas, R., José Rubio, M. & Zidi, D. (2005). *The changing profiles of homeless people: Still depending on emergency-services in Europe: Who and why?* Addressing Homelessness in Europe, European Observatory on Homelessness. Brussels: FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Retrieved November 8, 2007, from: www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG2_2005.pdf

Melamed, S., Shalit-Kenig, D., Gelkopf, M., Lerner, A. & Kodesh A. (2004). Mental homelessness: locked within, locked without. *Social Work in Health Care* 39(1/2), 209-223 [offprint].

Minnery, J. & Greenhalgh, E. (2007). Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia. *Journal of Social Issues* 63(3), 641-655.

NCH – National Coalition for the Homeless (2006). *McKinney-Vento Act, NCH fact sheet #18*. Washington DC: NCH. Retrieved July 26, 2007, from:

<http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/mcKinney.pdf>

NCH & NLCHP - National Coalition for the Homeless and The National Law Center on Homelessness & Poverty (2006). *A Dream Denied: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities*. Retrieved January 28, 2007, from:

<http://www.nationalhomeless.org/publications/crimreport/report.pdf>

Neale, J.

- (1997a). Theorising Homelessness, Contemporary sociological and feminist perspectives. In Burrows, R., Pleace, N. & Quilgars, D. (eds), *Homelessness and Social Policy* (pp. 35-49). London: Routledge.
- (1997b). Homelessness and theory reconsidered. *Housing studies* 12(1), 47-61. Retrieved March 25, 2007, from EBSCOhost.

Nelson, G., Aubry, T. & Lafrance, A. (2007). A review of the literature on the effectiveness of housing and support, assertive community treatment, and intensive case management interventions for persons with mental illness who have been homeless. *American Journal of Orthopsychiatry* 77(3), 350-361. Retrieved October 22, 2007, from ovid.

Netto, G. (2006). Vulnerability to homelessness, use of services and homelessness prevention in black and minority ethnic communities. *Housing Studies* 21(4), 581-601. Retrieved October 28, 2007, from ebscohost.

North, C. S., Pollio, D. E., Perron, B., Eyrich, K. M. & Spitznagel, E. L. (2005). The role of organizational characteristics in determining patterns of utilization of service for substance abuse, mental health, and shelter by homeless people. *Journal of Drug Issues* 35(3), 575-591. Retrieved October 29, 2007, from ebscohost.

OPSI – Office of Public Sector Information (1996). *Housing Act 1996*. HMSO. Retrieved February 7, 2008, from:

http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1996/ukpga_19960052_en_14#pt7-pb1-11g177

Padgett, D., Gulcur, L. & Tsemberis, S. (2006). Housing first services for people who are homeless with co-occurring serious mental illness and substance abuse. *Research on Social Work Practice* 16(1), 74-83. Retrieved October 29, 2007, from sagepublications.

Philippot, P., Lecocq, C., Sempoux, F., Nachtergaeel, H. & Galand, B. (2007). Psychological research on homelessness in Western Europe: A review from 1970 to 2001. *Journal of Social Issues* 63(3), 483-504.

Pleace, N. (1995). *Housing Vulnerable Single Homeless People*. York: Centre for Housing Policy, University of York

Pleace, N., Jones, A. & England, J. (1999). *Access to General Practice for People Sleeping Rough*. Final Report. The Centre for Housing Policy, The University of York. Retrieved January 28, 2008, from:
<http://www.york.ac.uk/inst/chp/gpfullreport.pdf>

Polakow, V. & Guillan, C. (2001). Introduction. In Polakow, V. & Guillan, C. (eds.), *International Perspectives on Homelessness* (pp. vii-ix). Westport, Connecticut – London: Greenwood Press.

PtH – Pathways to Housing (2008). *About Us*. Last updated February 21, 2008. Retrieved February 25, 2008, from: <http://pathwaystohousing.org/TopMenu/AboutUs-2.html>

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4, 155-169. Retrieved March 3, 2008, from springerlink.

Roche, M. (2004). Complicated problems, complicated solutions? Homelessness and joined-up policy responses. *Social Policy & Administration* 38(7), 758-774. Retrieved March 20, 2007, from Blackwell-synergy.

Rosenheck, R. A.

- (2000). Cost-effectiveness of services for mentally ill homeless people: The application of research to policy and practice. *American Journal of Psychiatry* 157(10), 1563-1570. Retrieved November 11, 2007, from psychiatryonline.
- (2004). Assertive community treatment (ACT). In *Encyclopedia of homelessness* (Vol. 1, pp. 15-19). Thousand oaks, London: Sage.

Rothbard, A. B., Min, S., Kuno, E. & Wong, Y-L. I. (2004). Long-term effectiveness of the ACCESS program in linking community mental health services to homeless persons with serious mental illness. *Journal of Behavioural Health Services & research* 31(4), 441-449. Retrieved October 29, from ebscohost.

Rowe, J. (2005). Laying the foundations: addressing heroin use among the 'street homeless'. *Drugs: education, prevention and policy* 12(1), 47-59. Retrieved November 4, 2007, from ebscohost.

Schanzer, B., Boanerges, D., Sgrout, P. E., & Caton, C. L. M. (2007). Homelessness, health status, and health care use. *American Journal of Public Health* 97(3), 464-469. Retrieved October 22, 2007, from ebscohost.

Shinn, M. (2007). International homelessness: Policy, socio-cultural, and individual perspectives. *Journal of Social Issues* 63(3), 657-677.

Smith, J., Gilford, S. & O'Sullivan, A. (1998). *The Family Background of Homeless Young People*. London: Family Policy Studies Centre.

Speak, S. & Tipple, G. (2006). Perceptions, persecution and pity: The limitations of interventions for homelessness in developing countries. *International Journal of Urban and Regional Research* 30(1), 172-188. Retrieved March 20, 2007, from Blackwell-synergy.

Springer, S. (2000). Homelessness: a proposal for a global definition and classification. *Habitat International* 24(4), 475-484. Retrieved 27 January, 2008, from sciencedirect.

Staller, K. M. (2004). Runaway youth system dynamics: A theoretical framework for analyzing runaway and homeless youth policy. *Families in Society* 85(3), 379-390. Retrieved March 25, 2007, from Proquest.

Stax, T. B. (2001). Understanding homelessness and social policy in Denmark. In Polakov, V. & Guillean, C. (eds.). *International perspectives on homelessness* (pp 65-84). Westport, Connecticut and London: Greenwood Press.

Tipple, G. & Speak, S. (2005). Definitions of homelessness in developing countries. *Habitat International* 29, 337-352. Retrieved March 20, 2007, from sciencedirect.

Tischler, V., Karim, K., Rustall, S., Gregory, P. & Vostanis, P. (2004). A family support service for homeless children and parents: users' perspectives and characteristics. *Health and Social Care in the Community* 12(4), 327-335. Retrieved November 4, 2007, from Blackwell-synergy.

Toro, P. A. (2007). Toward an international understanding of homelessness. *Journal of Social Issues* 63(3), 461-481.

Toro, P. A. & Warren, M. G. (1999). Homelessness in the United States: policy considerations. *Journal of Community Psychology* 27(2), 119-136. Retrieved March 25, 2007, from Wiley interscience.

Tsemberis, S. & Eisenberg, R. F. (2000). Pathways to housing: Supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities. *Psychiatric Services* 51(4), 487-493. Retrieved November 11, 2007, from psychiatryonline.

Tsemberis, S., Gulcur, L. & Nakae, M. (2004). Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. *American Journal of Public Health*, 94(4), 651-656. Retrieved November 12, 2007, from ajph.

USDHUD – U.S. Department of Housing and Urban Development (2007). *The applicability of Housing First models to homeless persons with serious mental illness*. U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and research. Retrieved November 8, 2007, from: www.huduser.org/Publications/pdf/hsgfirst.pdf

von Foerster, H. (1995). Ethics and second-order cybernetics. *Stanford Electronic Humanities Review*, 4(2) - *Constructions of the Mind: Artificial Intelligence and the Humanities*. Retrieved March 5, 2008, from: <http://www.stanford.edu/group/SHR/4-2/text/foerster.html#note1#note1>

Ward, C. (1997). *Havens and Springboards; The Foyer Movement in Context*. London: Gulbenkian Foundation Report.

Warnes, A. M. & Crane, M. (2006). The causes of homelessness among older people in England. *Housing Studies* 21(3), 401-421. Retrieved October 28, 2007, from ebscohost.

Watson, S. & Austerberry, H. (1986). *Housing and Homelessness: A Feminist Perspective*. London, Boston and Henley: Routledge & Kegan Paul.

Wen, C. K., Hudak, P. L., & Hwang, S. W. (2007). Homeless people's perceptions of welcomeness and unwelcomeness in healthcare encounters. *Society of General Internal Medicine* 22(7), 1011-1017. Retrieved November 25, 2007, from springerlink.

Whitzman, C. (2006). At the intersection of invisibilities: Canadian women, homelessness and health outside the 'big city'. *Gender, Place and Culture* 13(4), 383-399. Retrieved October 28, 2007, from ebscohost.

Wright, J. D., Rubin, B. A. & Devine, J. A. (1998). *Beside the golden door: Policy, politics and the homeless*. New York: Aldine de Gruyter.

Wright, N. M. J. & Tompkins, C. N. E. (2006). How can health services effectively meet the health needs of homeless people? *British Journal of General Practice* 56(525), 286-293. Retrieved October 28, 2007, from ingentaconnect.

Wright, T. (1997). Introduction. In Huth, M. J. & Wright, T. (eds.), *International Critical Perspectives on Homelessness* (pp. 1-10). Westport, Connecticut: Praeger.