



מדינת ישראל
משרד הרווחה



האגף למחקר, תכנון והכשרה

קידום הבירות בין-ארגוניות, בינתחומיות, ובין-מגזריות בשירותי רווחה

ד"ר חנה כץ

המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית,
המכללה האקדמית ספיר

ירושלים

חשון תשס"ח, נובמבר 2007



תוכן עניינים

עמ'

5	תקציר
12	מבוא
14	חלק א
14	רקע תיאורטי
14	יחסי ארגון - סביבה
17	חברות בין-מגזריות
20	חברות בין-ארגוניות
24	הרחבה על דפוס השותפות
29	טיפולוגיה של חברות בינתחומית
32	חברות בין-ארגוניות וחברות בינתחומיות - ההבחנה והשילוב
35	חלק ב
35	חקר מקרה: אגף לקהילה ושירותים חברתיים בעירית חיפה
35	מטרה ושיטה
36	ממצאים
54	חלק ג
54	מסקנות
58	המלצות
60	סיכום
61	רשימת מקורות
65	נספחים
65	נספח א: השאלון
68	נספח ב: פילוח השאלונים לפי היחידות והגדרות תפקיד באגף לקהילה ושירותים חברתיים
69	נספח ג: רשימת הארגונים שלקחו חלק בחברות

רשימת לוחות

	מטריצת השילוב בין חברות בינתחומיות לחברות בינארגוניות	לוח 1
33		
37	תחומי החברות במספרים מוחלטים	לוח 2
	התפלגות החברות התחומיות לפי סוג, במספרים מוחלטים ואחוזים	לוח 3
38		
40	השיוך המגזרי של הארגונים במספרים מוחלטים	לוח 4
	חלקם של משרדי הממשלה בחברות לפי משרדים במספרים מוחלטים	לוח 5
41		
43	גודל החברות במספרים מוחלטים ואחוזים	לוח 6
44	דפוסי החברות	לוח 7
46	מיפוי תפיסת האינטרסים לפי סוג האינטרס וסוג הארגון	לוח 8
	תפיסת גורמי ההשפעה על החברות על פי קטגוריות ובמספרים מוחלטים	לוח 9
49		
	תפקידי אגף קהילה ושירותים חברתיים בחברות, לפי קטגוריות ובמספרים מוחלטים	לוח 10
52		
54	קווי המתאר של החברות בחיפה	תרשים 1

תקציר

כללי

מסמך זה הוכן לבקשת משרד הרווחה אשר מעוניין בקידום חברות בין-ארגוניות, בינתחומיות ובין-מגזריות בשירותי הרווחה. המסמך בנוי משלושה חלקים: חלק תיאורטי הכולל סקירת תיאוריות ומחקרים רלבנטיים היוצרים ביחד את הבסיס הקונצפטואלי של ההמלצות. חקר מקרה בחיפה המייצג את המציאות הקיימת, מתוך כוונה וידיעה כי המדיניות המוצעת צריכה לצאת מתוכה ובה בעת לאפשר פריצת דרך חדשה. החלק השלישי הינו המלצות מפורטות למדיניות משרד הרווחה לקידום מובנה ואפקטיבי של חברות בין-ארגוניות, בינתחומיות, ובין-מגזריות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

עיקרי ההמלצות

תפקיד משרד הרווחה בקידום חברות בין ארגוניות ובינתחומיות צריך להיות ממוקד בשלושה היבטים: ביצירת אקלים תומך, מעודד ומתגמל, להקמתן ותחזוקתן של חברות בין-ארגוניות, בינתחומיות ובין-מגזריות; בחשיפה רעיונית ומקצועית של נושא החברות הבינתחומיות; ובלמידה של החברות הקיימות.

מומלץ להקים צוות משימה משותף עם נציגי המחלקות לגיבוש פרטי מדיניות המשרד והדרכים ליישומה. ובכך להפוך את קידום החברות הבין-ארגוניות והחברות הבינתחומיות למשימה משותפת.

אקלים מעודד פירושו העמדת תמיכה ארגונית, מקצועית ותקציבית, המתחשבת בשונות הקיימת בין הרשויות המקומיות והמחזקת את תפקיד המחלקות בחברות - גורם יוזם, מאפשר ותומך.

מכיוון שפעולה וחשיבה בינתחומית אינן שכיחות במערכת שירותי הרווחה נדרשת פעולת חשיפה לעצם רעיון הבינתחומיות. מומלץ בזאת להשתמש בדגם של מפגשי למידה תוך תחומיים ורב תחומיים.

רקע תיאורטי

יחסי ארגון - סביבה

המרחב התיאורטי העומד בבסיס מסמך זה הוא של יחסי ארגון - סביבה באופן כללי ובדגש על שירותי רווחה. במסגרת זו נעשתה הבהרה של המושגים: ארגון,

סביבה, ויחסים; נותחו שלושה אופנים של יחסי ארגון - סביבה - חברות בין-מגזריות, חברות בין-ארגוניות, וחברות בינתחומיות, כולל מצרפים ושילובים שלהם. בחברות ארגוניות הושם דגש על דפוס השותפות כולל עמידה על ההבדל בין שיתוף פעולה ושותפות.

להלן הסבר המושגים. **ארגונים** הם מערכות חברתיות העוסקות בהפקה של מוצר/שירות, והמקיימות מגעים עם סביבתם ונתפסים כמאפיין מרכזי של החברה המודרנית (סמואל, 1996; Scott, 1992). **סביבה** היא המכלול הנתפס של גורמים מחוץ לארגון, שהם בעלי משמעות לארגון. מרכיב מרכזי של הסביבה הם הארגונים האחרים הקיימים בה עימם הארגון חייב, רוצה, או צריך לחבור (סמואל, 2002). התוצאה היא שכל ארגון שזור במארג קשרים וחברות עם ארגונים אחרים. **יחסים** הם הדרך בה אנשים/ארגונים מחוברים, קשורים זה עם זה, ומשפיעים זה על זה, הם במהותם דינאמיים ולא סטטיים (גילפסי, 2004; Scott, 1998). לאופן שבו ארגון מגדיר ותופס את סביבתו תהייה השפעה על **סוג היחסים** ו**דפוס היחסים** שיבחר לקיים עם ארגונים אחרים.

יחסי ארגון סביבה הם, אם כן, יחסים של ארגון עם ארגונים אחרים, יחסים אותם יוצרים אנשים.

לצורך מסמך זה הוצגו ונותחו שלושה אופנים של יחסי ארגון - סביבה: חברות מגזריות, חברות ארגוניות וחברות תחומיות, אשר באמצעותם ניתן להבין את הסוגים השונים של יחסי ארגון עם סביבתו בכלל, ובמערכות שירותי רווחה ברמה המוניציפאלית בפרט.

חברות בין-מגזריות

אחד המיונים של ארגונים הוא על פי השתייכותם המגזרית (ממשלתי, עירוני, שלישי, עסקי). חבירה בין מגזרית היא מצב בו ארגונים המשתייכים לפחות לשני מגזרים שונים, בונים מערכת יחסים על בסיס הבנה הדדית בהתייחס למהות הסוגיה והאופן שיש להתמודד איתה. מאחורי הרעיון של חבירה בין-מגזרית עומדת התפיסה שכל מגזר מביא לחבירה סוג אחר של "נכסים" והמצרף שלהם מאפשר התמודדות אפקטיבית עם סוגיות מורכבות ורב ממדיות (Kalegaonkar & Brown, 2000). סוג זה של חברות במצרפיו השונים הוא אחד ממאפייני מערכת שירותי הרווחה. המצרף השכיח הוא זה שבין המגזר הממשלתי, המגזר העירוני והמגזר השלישי, אולם בשנים האחרונות כתוצאה מתמורות בסביבה יש גידול בחברות עם המגזר העסקי (כץ, 2003; הכט, 2003; קופ, 2004).

חברות בין-ארגוניות

ארגונים בוחרים את האופן שבו יחברו לארגונים אחרים: בתיאום, בקואליציה, בשיתוף פעולה ובשותפות. הבנת השונות בין הדפוסים משמעותית להקמתן, לפעולתן ולהצלחתן של חברות בין ארגוניות. מכיוון שמטרת מסמך זה היא גיבוש המלצות למדיניות משרד הרווחה לקידום שותפויות בין-ארגוניות, ההבחנה בין שיתוף פעולה ושותפות היא משמעותית. לעיתים קרובות נעשה שימוש בלתי מובחן ומטעה בשני מונחים אלו. בנוסף נידונו ארבעה ממדים של דפוס השותפות - הקונטקסט, המניעים, התהליך ושלביו, וכן תנאים וגורמים המשפיעים על הצלחת שותפות, כגון אינטרסים. שותפות היא מציאות מורכבת המחייבת טיפוח. על פי מוריסון (Morrison, 1996), קיימים שני מנגנונים התורמים ליצירת שותפויות ולקיומן במערכות רווחה: האחד - מערכות הדרכה משותפות והאחר - מבנה, אקלים ארגוני ודפוסי עבודה של שותפות בכל ארגון הלוקח חלק בשותפות.

חברות בין-תחומיות

התפתחות הידע הוא ממאפייני הבולטים של תקופתנו, והוא בא לידי ביטוי במגמת התמחויות מקצועיות אשר יוצרות מערכות מושגים, תיאוריות, שפה, דרכי פעולה ושיטות הכשרה משלהן. כלומר, קיים תיחום של הידע לצד העמקה בו. מול זאת, אנשי מקצוע מתמודדים כיום עם מצבים וסוגיות מורכבות ורב ממדיות הדורשות ידע ממגוון תחומים (כורזים, כץ, וכרמון, 2006; 1996; Klein, 1990). על כן חבירה בינתחומית עוסקת בטיב היחס בין תחומי הדעת ובאופן השילוב בין התמחויות מקצועיות המיוצגות על ידי אנשי מקצוע שונים (כרמון, 2000). שאלת השילוב בין התחומים והיקפו עומדת במוקד - חבירה עם עוגן תחומי, חבירה ללא עוגן תחומי, או חבירה היוצרת סינתזה בין תחומים. כל חבירה בינתחומית תתאפיין בצורך לגישור בין שפות מקצועיות המושגת באמצעות תהליך למידה הדדית והשפעה הדדית. נקודת מוצא ליצירת חברות בינתחומיות היא הכרה במומחיות של אנשי מקצוע אחרים (Mizrahi & Rosental, 2004). מכיוון שנושא הבינתחומיות עדיין אינו חלק מהחשיבה המקצועית, החבירה השכיחה יותר היא זו הרב תחומית. בחבירה מסוג זה קיימת מידה של הכרה בידע ובמומחיות של אנשי המקצוע, שהם חלק מהחבירה, אך לא מתקיימת בה השפעה על דרך הפעולה ועל השפה המקצועית (כורזים, כץ, וכרמון, 2006).

השילוב בין חברות בינתחומיות וחברות בין-ארגוניות

כיוון שקיימים סוגים שונים של חברות בינתחומיות וכן מגוון של חברות בין-ארגוניות, אפשר לזהות קשת של מצרפים מהשילובים ביניהם. למשל: חבירה בין-ארגונית שהיא תוך-תחומית - למשל: עובדים סוציאליים ממספר ארגוני

רווחה חוברים לפיתוח שירות לילדים בסיכון, או חברה רב ארגונית ורב תחומית - המורכבת מאנשי מקצוע מתחומים שונים ומארגונים שונים למשל: שיתוף פעולה בין עובד סוציאלי משירותי רווחה, יועץ חינוכי מבית ספר, קצין משטרה, מנהל המתנ"ס בהתמודדות עם תופעת האלימות בקרב בני נוער. מצב אחר הוא חברה בינתחומית תוך ארגונית - כמו צוות עמותה למען הקשיש המורכב מרופא גריאטרי, עובדת סוציאלית קהילתית, אח, ועורך דין. מצב נוסף הוא חברה תוך תחומית תוך ארגונית - בה עובדים סוציאליים מלשכה אזרית ויחידת מטה מאותו אגף רווחה בעיר חוברים לפיתוח שירות, כפי שהיה בפיתוח "פינות חמות" לקשישים בשכונת הדר בחיפה.

השילוב הבין-מגזרי

בקונטקסט של פעולת המחלקות לשירותים חברתיים השילוב הבין-מגזרי מתמקד בעיקר בחברות הכוללות ארגונים המשתייכים לשלטון המרכזי, וארגוני מגזר שלישי בעיקר מקומיים במצרים שונים. למשל: ממשלתי, עירוני, מגזר שלישי ארצי ומגזר שלישי מקומי, או המחלקה לשירותים חברתיים, עירוני אחר, ומגזר שלישי מקומי או ממשלתי רב ארגוני, עירוני הכולל רווחה וארגון עירוני אחר. בשנים האחרונות ישנו גידול מסוים אך בלתי מספק של מצרפים הכוללים ארגונים מהמגזר העסקי בעיקר ארגונים מספקי שירות. חברות בין-מגזריות תמיד תהיינה רב ארגוניות והן יכולות להיות תוך תחומיות או רב תחומיות.

היקף החברות

היקף החברות הוא פועל יוצא של מכלול גורמים. מעבר למנעדי השונות בין הרשויות המקומיות שלושה מאפיינים בסביבת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נתפסים כבעלי השפעה על היקף החברות שלהן והם: מורכבות הסוגיות; מדיניות הממשלה, והגידול במספר הארגונים הפועלים במרחב הפעולה של שירותי הרווחה המוניציפאליים (בהם, 1997; הכט, 2003; חסון, 1996; כץ, 2003; קופ, 2004). בחיפה זוהה מאפיין נוסף - האקלים הארגוני של האגף לקהילה ושירותים חברתיים התומך והמעודד חברות עם ארגונים אחרים. אקלים זה הינו תוצר של הפיכת אגף זה לארגון לומד שבו פותח מודל עבודה - "מעגל ההתערבות בקהילה" על בסיס עקרון השותפות של כל הגורמים המעורבים (חיפה, מצגת אוקטובר, 2004).

המציאות הקיימת - חקר מקרה בחיפה

החלק השני של מסמך זה מתאר מציאות, המיוצגת כאן על ידי חקר המקרה בחיפה. שרטוט קווי המתאר של החברות הקיימות בחיפה שימש אמצעי לזיהוי הגורמים

המשמעותיים לעיצוב מדיניות משרד הרווחה בנושא, בדרך של למידה מהפרט אל הכלל. במסגרת זו נעשה מיפוי וניתוח ההחברות הבין-מגזריות, הבין-ארגוניות והבינתחומיות באגף קהילה ושירותים חברתיים בעיריית חיפה. הבחירה בעיר חיפה כמקום לעריכת חקר המקרה נבעה משתי סיבות עיקריות: 1. במסגרת השתתפות האגף במיזם ארגון לומד של משרד הרווחה ניתן דגש לנושא שותפויות. 2. העיר חיפה הממוקמת באשכול 7 של הלמ"ס, ובהיותה עיר מעורבת ועיר קולטת עליה - היא מהווה במידה רבה שיקוף של המציאות הכלל ארצית.

הנתונים נאספו בתקופה שבין פברואר למאי 2005.

חקר המקרה בחיפה כלל מידע על 91 חברות, שבהן לקחו חלק 171 ארגונים מארבעת המגזרים (ממשלתי, עירוני, שלישי ועסקי). מרבית החברות (66%), התחילו בשנים 2004-2005, וחמש התקיימו לאורך תקופה ארוכה של למעלה משבע שנים. תחומי החברות שיקפו את מכלול הנושאים והאוכלוסיות שבטיפול האגף, הבולטים - ילדים; נכויות; משפחות/הורים/אבות; וקשישים. בחברות לקחו חלק אנשי מקצוע ממגוון התמחויות - 42% מהחברות היו מורכבות משלושה תחומים. רק חברה אחת הוגדרה מראש כבינתחומית.

מבין 171 הארגונים, 78 היו ארגוני המגזר השלישי, מתוכם 65 היו ארגוני מגזר שלישי מקומיים. ארגוני המגזר השלישי נטלו חלק ב-85 מתוך 91 החברות (93%). כלומר החברות משקפות את הסביבה בה פועל האגף ואת מרכזיותו של מגזר זה בזירת שירותי הרווחה (גדרון, בר וכץ, 2003; קופ, 2004). בשונה מהמגזר השלישי היקף הארגונים מהמגזר העסקי היה קטן, 23 ארגונים עסקיים אשר נטלו חלק ב-13 מתוך 91 החברות (14%), וברובן כספק שירותים.

מעמדו של השלטון המרכזי בהתנהלות מערכת השירותים המוניציפאלית (דרי, 2000; הכט, 2003; רזין, 2003), מתבטא בהיקף השתתפות ארגונים מהמגזר הממשלתי בחברות מקומיות. בחיפה ב-43 חברות מתוך 91 שנכללו במחקר לקח חלק ארגון ממשלתי. מספר החברות שבהן לקח חלק ארגון ממשרד הרווחה היה נמוך - שמונה בלבד. הסבר אפשרי לממצא זה הוא שברמה המקצועית, בניגוד לרמה המנהלית תקציבית, קיימת רמת ביזור גבוהה (בעיקר בערים הגדולות).

היקף הארגונים שלקחו חלק בחברות מצא את ביטויו גם בגודל החברות: 40% מהן היו מורכבות מחמישה ארגונים או יותר ובהן אחת של 12 ארגונים. דפוס החברות הארגוניות השכיח היה שיתוף פעולה, עם זאת בחלקן נמצאו מאפיינים

של שותפות כמו: תכנון וקבלת החלטות משותפות, אחריות משותפת או הפעלה משותפת. חבירה בין ארגונית נוצרת במפגש אינטרסים, כאשר לכל חבירה יש את מארג האינטרסים שלה. בחיפה זוהו שלושה מקבצי אינטרסים - מקצועיים, ארגונים ואישיים, ונמצא שילוב בין אינטרסים מקצועיים וארגוניים משותפים, זהים או משלימים, וכן מתן לגיטימיות לאינטרסים של הארגונים האחרים. החבירות הושפעו ממכלול גורמים שתאמו במידה רבה את תפיסת האינטרסים. שני ממצאים אלו מרמזים על פוטנציאל הצלחה של החבירות הקיימות בחיפה.

למעלה ממחצית החבירות הוקמו ביוזמת האגף, ובעיקר על ידי שתי לשכות אזוריות - מזרח והדר. הן היו רב תחומיות ורב מגזריות. ב-22 מהן צוין גורם השפעה של קשרים אישיים ומקצועיים חלקם עם ניסיון מוצלח קודם עם הארגונים האחרים. ליוזמת האגף בהקמת מספר כה משמעותי של חבירות הייתה השפעה על התפקיד שהאגף מילא בהן. תפקידו היה שונה בין החבירות שביזמתו לבין אלו שביזמה ארגונים אחרים. עיקר התפקידים היו ליווי מקצועי, איתור לקוחות, מימון, מעקב ופיקוח ובקרה.

המסקנות העיקריות

המסקנה העיקרית שעולה מהממצאים היא שחבירות בין-מגזריות, בין-ארגוניות ובינתחומיות של המחלקות לשירותים חברתיים תשקפנה את הסביבה בה פועלות המחלקות, קרי: היקף החבירות משקף את השינויים במדיניות הממשלה כמו התחזקות מגמות ההפרטה, את סדרי עדיפויות של המחלקה לשירותים חברתיים, את היקף הצרכים של האוכלוסייה, את היכולת התקציבית של הרשות המקומית, ואת קיומם של ארגונים מוכרים עימם אפשר או כדאי ליצור חבירות.

מסקנה נוספת שעולה היא שחבירות אלה תקומנה במצב של תפיסת אינטרסים משותפים או משלימים, וניסיון קודם מוצלח של חבירות בין אותם אנשי המקצוע.

מרבית החבירות בחיפה הן: חבירות רב מגזריות, רב תחומיות, ורב ארגוניות בדפוס של שיתוף פעולה (הסדר פעולה המתבסס על יעילות ניצול המשאבים של כל ארגון, חלוקת אחריות ושימוש בוועדות היגוי או צוותי פעולה), ולא בדפוס של שותפות, סביר להניח שפרופיל זה ימצא גם בישובים אחרים. באותה מידה ניתן להסיק כי ההיקף המרשים של חבירות שנמצא בחיפה ימצא גם בישובים אחרים.

דפוסי החבירות והיקפן וככול הנראה גם הצלחתן, יהיו פועל יוצא של הלימה בין תפיסת האינטרסים, גורמי ההשפעה ומאפייני הסביבה על ידי צוות המחלקות לשירותים חברתיים לבין תפיסתם על ידי הארגונים האחרים הפועלים באותה זירה בעיקר ארגוני המגזר השלישי.

לאקלים הארגוני של המחלקות לשירותים חברתיים יש חלק חשוב ביצירת חבירות, או באי היווצרותן, בעיקר בתפיסה של שותפות כפרדיגמה מקצועית.

סביבת העבודה של המחלקות לשירותים חברתיים שבה היקף הנושאים, מורכבות הסוגיות ומגוון אנשי מקצוע מתחומים שונים הפועלים בהם מהווה קרקע פורייה להחדרת רעיון החבירות הבינתחומיות.

לסיכום: ההמלצות המובאות בנייר עמדה זה לגיבוש מדיניות משרד הרווחה לקידום חבירות בין-מגזריות בין-ארגוניות ובינתחומיות נובעות מהשילוב של הידע המחקרי בנושא עם התובנות העולות מחקר המקרה בחיפה. הסביבה שבה פועלות המחלקות לשירותים חברתיים היא סביבה רבת ארגונים שאיתם הן צריכות או מעוניינות לחבור. היקף החבירות בחיפה מלמד כי הן הפכו למרכיב משמעותי בעבודתן בעיקר חבירות בין-ארגוניות ובין-מגזריות. לעומתן חבירות בינתחומיות הן נושא חדש הדורש תשומת לב.

מבוא

מסמך זה עוסק בסוגיית החברות הבין-מגזריות, בין-ארגוניות והבינתחומיות של שירותי רווחה, בעיקרו הינן ההמלצות למדיניות משרד הרווחה לקידום מובנה ואפקטיבי של החברות הללו בכל רמות פעולות משרד הרווחה. המסמך בנוי על שני עוגנים: האחד כולל סקירת תיאוריות ומחקרים הרלבנטיים היוצרים ביחד את הבסיס הקונצפטואלי של ההמלצות, והאחר הוא המציאות הקיימת, המיוצגת כאן על ידי חקר מקרה בחיפה, מתוך כוונה וידיעה כי המדיניות המוצעת צריכה לצאת מתוכה ובה בעת לאפשר פריצת דרך חדשה.

שירותי רווחה בכלל והמוניציפאליים בפרט מתבצעים באמצעות מגוון ארגונים הממוקדים בקטגוריות של אוכלוסייה (קשישים, ילדים, נכים, וכדמ'), או בבעיות חברתיות (התמכרויות, עבריינות, וכדמ'), (Holland, 1997). מעצם טבעה ואופייה של מערכת שירותי הרווחה, עבודתם של שירותים אלו קשורה בעבודתם של ארגונים אחרים למשל, העובדה שחלק נכבד מהשירותים מסופק באמצעות ה"מגזר השלישי" (גדרון ואחרים, 2003). זאת ועוד, הממצאים מראים כי בשנים האחרונות חל גידול במספר השותפויות בין רשויות מקומיות לבין ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים בדרך כלל במיזמים משותפים המנוהלים ברובם על ידי ארגונים לא ממשלתיים, במימון משותף, ובהנחה משותפת (קופ, 2004). כתוצאה מכך מתאפיינת עבודתם של מנהלים ועובדים בשירותי אנוש בכלל ובשירותי רווחה בפרט, בהשקעת זמן ומשאבים בעבודה עם או מול ארגונים אחרים. וועדות מקצועיות, ועדות היגוי, "כוח משימה", צוותי משימה אד הוק או מתמשכים, הנהלות, מועצות ציבוריות, הן זירות מפגש של אגף הרווחה ברשות מקומית עם ארגונים אחרים, ובהם נרקמים היחסים בין הארגונים בדפוסי חבירה שונים. שותפות היא רק אחד הדפוסים, אך לא השכיח שביניהם.

חברות בין-ארגוניות כמו שותפויות או קואליציות נתפסות כיום כמנגנון לפיתוח הון חברתי ולהגברת האפקטיביות של שירותי רווחה (Rosenthal & Mizrahi, 2004). שופלר (Schopler, 1999), טוען כי משאבים ציבוריים רבים מוצאים על תמיכה בעבודה בינארגונית. תמיכה פירושה השקעת זמן, מאמצים פיתוח משאבים, בניה, ניהול ותחזוק חברות בינארגוניות ובינתחומיות, במיוחד אלו שהן בדפוס השותפות. ההשקעה מוכיחה את עצמה במונחים של תוספת שירותים ונגישות לשירותים כפי שעולה ממחקרו של קורדרו-גוזמן (Cordero-Guzman, 2001), על פעולת ארגונים בקהילה בנושא תעסוקה.

המחקר הארגוני על תוכניות ושירותי רווחה לסוגיהם המעיט לעסוק, לדעת חוקרים, בסוגיות הקשורות להקמה, להפעלה, ולהצלחה של חברות בינארגוניות ובינתחומיות (Cordero-Guzman, 2001; Holland, 1997, ואחרים). אולם ממצאי מחקרים שכן עסקו בסוגיות אלו מראים כי לחברות בינארגוניות של ארגוני רווחה הייתה השפעה חיובית על הצלחות אותם ארגונים במתן מענים לאוכלוסייה המשוררת על ידם. כך במחקרו של קורדרו-גוזמן (Cordero-Guzman, 2001), על רשת ארגונים שפעלו בתחום התעסוקה בניו-יורק. דוגמא אחרת היא ההמלצה של קטן ולבנשטיין (1999), במחקרם על חוק הסיעוד להרחיב את מגוון אנשי המקצוע שייקחו חלק בתכנון שירותים במסגרת החוק, כמו: עובדים סוציאליים, פסיכיאטרים, רופאים ומטפלים בעיסוק (ע' 14).

המסמך מורכב משלושה חלקים: החלק הראשון מציג את הבסיס הקונצפטואלי תיאורטי של הנושא והוא יחסי ארגון סביבה. במסגרת זו נעשתה הבהרה של המושגים: ארגון, סביבה, ויחסים; נותחו שלושה אופנים של יחסי ארגון-סביבה: חברות מגזריות, חברות ארגוניות, וחברות תחומיות, כולל מצרפים ושילובים שלהם. בחברות ארגוניות הושם דגש על דפוס השותפות כולל עמידה על ההבדל בין שיתוף פעולה ושותפות. החלק השני מציג את המציאות הקיימת של חברות בינארגוניות ובינתחומיות, המיוצגת על ידי חקר מקרה שנערך בין פברואר למאי 2005 באגף לקהילה ושירותים חברתיים בעירית חיפה. במסגרת זו מוצגות החברות הקיימות כולל ניתוח מאפייניהן המרכזיים. החלק השלישי מציג מסקנות והמלצות.

המלצות נייר העמדה מכוונות לרמת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, המלצות הניתנות להרחבה ולהתאמה לרמת המטה והמחוז של המשרד משתי סיבות: האחת, הבסיס הקונצפטואלי עליו מתבססות ההמלצות זהה לכל הרמות. השנייה, קיים דמיון רב בין סביבת העבודה של המחלקות לשירותים חברתיים לבין סביבת העבודה של יחידות מטה המשרד והמחוזות.

חלק א

רקע תיאורטי

המרחב התיאורטי העומד בבסיס מסמך זה הוא יחסי ארגון - סביבה באופן כללי תוך שימת דגש על שירותי רווחה. לשם כך נעשה ניתוח של המונח ארגון, של המונח סביבה, של המונח יחסים בינארגוניים, ושל שלשה אופנים בהם באים לידי ביטוי יחסי ארגון עם סביבתו: חברות מגזריות, חברות ארגוניות, וחברות תחומיות.

יחסי ארגון סביבה

ארגוניים היו קיימים בכל החברות ובכל התקופות, ועם זאת הם נתפסים כמאפיין מרכזי של החברה המודרנית (Scott, 1992). לעיתים נדירות ארגון מוקם כמטרה בפני עצמה, ארגונים מוקמים כאמצעי להשגת מטרות אחרות (Morgan, 1997). הספרות העוסקת בחקר ארגונים איננה מציגה הגדרה אחידה למונח ארגון, ובדרך כלל מייצגת ההגדרה את - תפיסת עולמו של החוקר ואת צורכי המחקר. סקוט (Scott, 1992) טוען שישנן שלוש הגדרות לארגונים: מערכת רציונאלית, מערכת טבעית ומערכת פתוחה. על פי סמואל (1996) המושג ארגון מתייחס לכל מערכת חברתית העוסקת בהפקה שיטתית של מוצרים או שירותים באמצעות מחזורי פעילות של בני אדם, והמקיימת מגעים עם הסביבה בה היא פועלת. נקודת המוצא של גדרה זו היא גישת המערכות, הרואה בארגונים מערכות פתוחות והיא מציבה במרכז את בני האדם ופעילותיהם ואת האופן שבו הם תופסים אנשים אחרים (Argyris & Schon, 1996; Handy, 1993; Holland, 1997). מסמך זה מאמץ את ההגדרה של סמואל.

סביבה היא המכלול הנתפס של גורמים מחוץ לגבולות הארגון שהם בעלי משמעות והשפעה על הארגון. מרכיב עיקרי של הסביבה הוא הארגונים האחרים שאיתם הארגון צריך, רוצה, מעוניין או חייב לקיים יחסים כלשהם. מכאן, נכון יהיה לטעון: א. שכל ארגון שזור במארג של קשרים בין ארגוניים ישירים ועקיפים ומקיים סוגים שונים של חברות בגזרות פעולה שונות (סמואל, 2002). ב. שהסביבה שבה פועל ארגון מסוים היא בהכרח גם הסביבה שבה פועלים ארגונים אחרים. מטעמים אלה נובע כי לאופן שבו ארגון תופס את סביבתו ומגדירה יש השפעה מכרעת על סוג היחסיים שיבחר לקיים איתה. יחסי ארגון סביבה הם, אם כן, יחסים של הארגון עם ארגונים אחרים, יחסים אותם יוצרים אנשים (Holland, 1997; Schopler, 1994; Scott, 1997).

אחד הממדים להבנת יחסי ארגון סביבה הוא ממד גבולות הארגון. תפיסת ארגונים כמערכות פתוחות מתבטאת בסוגיית יחסי ארגון - סביבה בשני אופנים: פריצת

גבולות ואתגר לגבולות (סמואל, 1996: Holland, 1997), ובמילים אחרות - דינמיקה בין שינוי ושימור. וורן (Warren, 1967), טוען כי ארגונים שיש ביניהם קירבה גיאוגרפית, תכנית או של לקוחות נתונים במציאות שבה חל שינוי גבולות מתמיד. שירותי רווחה ברשויות מקומיות פועלים במציאות כזו.

מאפיין מרכזי של הסביבה הוא השתנותה התמידית כפועל יוצא של תמורות מבניות, ערכיות ומערכתיות בינהן: תמורות עירוניות הנובעות משינויים במרקם הדמוגרפי, בדפוסי הניהול של רשויות מקומיות; תמורות פוליטיות היוצרות שינויים בבסיסי הכוח הפוליטיים הארציים והמקומיים; תמורות אידיאולוגיות קנופליקטואליות - אידיאולוגיה כלכלית-חברתית ניאו-ליברלית מול אידיאולוגיה של זכויות חברתיות; תמורות במדיניות הכלכלית חברתית המודגמות בסדרי העדיפויות בהקצאת תקציבי ממשלה; תמורות כלכליות גלובליות ולוקאליות המשנות את מבנה התעשייה ועוגני התעסוקה; תמורות ארגוניות המאופיינות בהפרטת שירותים, בגידול במספר ארגוני המגזר השלישי ובמיוחד ארגוני החברה האזרחית, באקטיביות של רשויות מקומיות, ועוד (בהם, 1997; גדרון ואחרים, 2003; הכט, 2003; חסון, 1996; כץ, 2003; סמואל, 2002; קופ, 2004; ואחרים).

תנאי הסביבה בה פועלים שירותי רווחה הם קודם כל תנאי סביבת הרשות המקומית. רשות מקומית היא ישות פוליטית נפרדת, תאגיד הפועל לפי חוק, ארגון מורכב, רב תכליתי, בעל מגוון של מטרות, משימות, ופעילויות הנשענות על יסודות משפטיים שונים. רשות מקומית היא גם קהילה גיאוגראפית שמספקת, יוצרת וצורכת שירותים, ושירותי הרווחה הם מהמרכזיים שבהם (בן אליא, 1996; דרי, 2000; הכט, 2003). במדינת ישראל קיימות 266 רשויות מקומיות הנבדלות זו מזו בפרמטרים רבים: גודל, מיקום, מרקם דמוגרפי, רמת הפיתוח, מצב פיננסי, מבנה ניהולי ועוד. השונות בין הרשויות יוצרת סביבה שונה בכל רשות, ועם זאת "קווי המתאר" דומים בכל הרשויות. אחד מקווי המתאר הוא רמת הביזור של הממשל בישראל, הווה אומר, מידת התלות והעצמאות של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי. השיח בסוגיית הביזור עוסק בין השאר באופן שבו נתפס השלטון המקומי על ידי השלטון המרכזי. הדעה הרווחת בעניין זה היא, כי השלטון המקומי נתפס כ"קבלן משנה" של השלטון המרכזי או כזרוע פונקציונאלית של משרדי הממשלה, וכי כל משרד ממשלתי מוציא לפועל את מדיניותו באופן נפרד ממשרדים אחרים (דרי, 2000). תפיסה שונה רואה בשלטון המקומי גוף עצמאי הנוקט יוזמות מקומיות בפיתוח כלכלי, בחינוך ובפיתוח שירותים חברתיים (רזין, 2003). עולה מכאן כי, שזירות של שני תהליכים מחזקת את תפיסת השלטון המקומי כגוף עצמאי - האחד, התבססותה של מדיניות המצמצמת את המעורבות

הישירה של הממשלה במתן שירותים, והאחר התרחבות היזמות של ראשי הערים בפיתוח הרשות המקומית.

השינויים בסביבה באים לידי ביטוי בזירת שירותי רווחה ברמה המוניציפאלית במספר מאפיינים - גידול בביקוש לשירותי רווחה, הקטנת המימון הממשלתי, שינויי מדיניות המעבירים את האחריות למתן שירותים לשלטון המקומי ולארגוני החברה האזרחית, מדיניות ההפרטה של שירותי רווחה והגידול במספרם של הארגונים המעורבים באספקת שירותי רווחה. לדוגמא: בתחום שירותי הסיעוד לזקנים פועלים כ-150 ארגונים ובתחום השירותים לילדים כ-320 (קופ, 2004: 177). השילוב ביניהם משנה את המציאות התפקודית של שירותי הרווחה ובכלל זה את יכולתם לממש את מטרותיהם.

ריבוי הארגונים הפועלים בזירת שירותי הרווחה אינו ערובה לחבירות ביניהם. גילפסי (2004), טוען שאפשר לצפות כי ארגונים הפועלים באותם תחומים יקיימו ביניהם יותר יחסי גומלין מאשר ארגונים הפועלים בתחומים שונים. מחקרו של קורדרו-גוזמן (Cordero-Guzman, 2001), עולה בקנה אחד עם גרסתו של גילפסי. מאידך גיסא אחרים גורסים כי חבירות בין-ארגוניות ובעיקר על בסיס חילופי משאבים בין ארגונים בעלי מטרות דומות הן מועטות במיוחד (Evan, 1975) אצל גילפסי, (2004).

יחסים הם הדרך בה אנשים/גופים מחוברים, קשורים, מתעסקים זה עם זה, ומשפיעים זה על זה. יחסים הם במהותם דינאמיים ולא סטטיים. מכאן שיש לראות יחסים בין-ארגוניים כתהליך המושפע ממכלול גורמים והמתפתח באופן שלבי, מעגלי, או ספיראלי. האופן שבו יחסים מתעצבים הוא תולדה של תהליכי פרשנות ושל משמעות שבני אדם נותנים למרכיבים בסביבה (גילפסי, 2004; Argyris & Schon, 1996; Scott, 1998).

קיימות ארבע גישות בסיסיות בחקר יחסים בין-ארגוניים. הגישה הדומיננטית היא גישת התלות במשאבים ויחסי החליפין. על פי גישה זו יחסיים בין-ארגוניים נובעים מתלות הדדית במשאבים כמו כספים, מידע, ידע, לקוחות ועוד, ומושפעים מהצורך להישרד (סמואל, 1996; Mor-; Boje & Whetlen, 1981; Hall et al., 1977; rison, 1996; Oliver, 1990). הגישה השנייה היא המבנית, העוסקת בניתוח השפעת גורמים ארגוניים כמו מבנה ארגוני, אקלים ארגוני, דפוסי קבלת החלטות ועוד על יחסים בינארגוניים (Davidson, 1976; Provan & Milward, 1991; Scott, 1992; Scott, 1997; Warren, 1967). השלישית היא הגישה הפונקציונאלית, המתמקדת

בגורמים כמו בסיס היחסים, אופי היחסים, צורות היחסים ודפוסיה, מסלולי היחסים, הקונטקסט של היחסים (סמואל, 1996; Davidson, 1976; Hall et al., 1977; Morrison, 1996; Oliver 1990). הגישה הרביעית "person centered", מתמקדת בבני אדם העוסקת בהבנת היחסים הבינארגוניים מנקודת המוצא של אלו היוצרים אותם - בני האדם. גישה זו מתמקדת בתפיסות ובפרשנויות המשפיעים על יצירת יחסים בינארגוניים ועל קיומם (Handy, 1993; Chaskin et al, 2001; Blumer, 1969; Scott, 1997).

לדעת (Boje & Whetten, 1981), חוסר הנראות הפיזית של יחסים בין ארגוניים מקשה, על תפיסת הדינאמיקה הנמצאת ביסוד יחסים אלו. על חשיבות מימד הדינאמיקה ביחסים בין ארגוניים עומדים גם שלח ובן ארי (1990), בנתחם את הפן הבין-ארגוני בפרויקט שיקום שכונות. בניתוח הם מדגישים כי אי אפשר להסיק מניתוח פשוט של ארגונים את התכונות והמאפיינים של השדה הבין-ארגוני. על כן ישנה חשיבות בהבנת האופנים של יחסים אלו: חברות בין-מגזריות, חברות בין-ארגוניות, וחברות בין-תחומיות.

חברות בין-מגזריות

אחת העדשות להסתכלות על מפת הארגונים היא ההשתייכות המגזרית שלהם, המתחלקת לארבעה מגזרים: הממשלתי, המוניציפאלי, העסקי ומה שמקובל לקרוא כ"מגזר השלישי", הכולל מגוון ארגונים שלא למטרות רווח - בהם ארגוני החברה האזרחית. ברמה המוניציפאלית פועלת קשת ארגונים מסוגים שונים: ממשלתיים, עירוניים, ציבוריים, עסקיים, דתיים, התנדבותיים, ואחרים. לכל ארגון יש אינטרסים, ערכים, סדר יום, ומטרות משלו אותם הוא מעוניין לייצג בכל חבירה עם ארגונים אחרים (גדרון ואחרים, 2003; קופ, 2004; Rosenthal & Mizrahi, 2004; Warren, 1967).

חבירה בין-מגזרית היא מצב בו ארגונים המשתייכים לפחות לשני מגזרים שונים, בונים מערכת יחסיים על בסיס הבנה הדדית בהתייחס למהות סוגיה והאופן שיש להתמודד איתה (Kalegaonkar & Brown, 2000).

מאחורי הרעיון של חבירה בין-מגזרית עומדת התפיסה, שכל מגזר מביא עמו לחבירה סוג אחר של "נכסים", אשר ביחד יוצרים אסטרטגיה יעילה לפתרון בעיות מורכבות ורב ממדיות; אסטרטגיה זו עושה מצד אחד שימוש אופטימלי בכוח וב"נכסים" של כל מגזר, ומצד שני מפחיתה את השפעת החולשה של כל מגזר (Kalegaonkar & Brown, 2000).

בעשור האחרון חל בישראל גידול בחברות בין-מגזריות, בכלל וברמה המוניציפאלית בפרט (קופ, 2004). גידול זה הוא פועל יוצא של תהליכים כמו: ביזור, הפרטה, של תפיסת הקשר בין המציאות החברתית לבין המציאות הכלכלית ברמה המקומית, של מעורבות קהילתית-חברתית של המגזר העסקי, ושל שינויים ערכיים ותמורות מבניות (חסון, 1996; כץ, 2003). חברות אלו מייצגות תפיסת פיתוח המדגישה ראייה כוללת, ניהול אסטרטגי של משאבים, שילוב בין פיתוח כלכלי ופיתוח שירותים חברתיים, ומפגש של אינטרסים בעל רווח הדדי (בן-אליא, 1996; הכט, 2003; חסון, 1996).

אחד המנגנונים המתפתחים ביצירת חברות בין-מגזריות הוא מה שצסקין ואחרים (Chaskin et al., 2001) מכנים ארגון ברוקר - ארגון המחבר בין ארגונים שאין להם או לא יכלו להיות בקשר, ושלה ובן ארי (1990), מגדירים כארגון מתווך. ארגון מסוג זה הוא בעל מעמד בזירה בה מתרחשות החברות הבין-ארגוניות, יש לו נגישות טובה "למבני הזדמנויות" או לרשתות. שופלר (Schopler, 1994), מציג את השפעת ה-"United Way" שהוא ארגון גג של ארגונים וולונטריים בארה"ב - בחיבור של ארגוני קהילה וסוכנויות שירותים שונות להקמת וועדה להתמודדות עם נושא מקלט לחסרי בית (עמ' 19). בישראל פועלים כיום מספר ארגונים מסוג זה כמו ציונות 2000, מ.ע.ל.ה, קרן קורת, המחברים בין ארגונים עסקיים, ארגונים חברתיים, גופים ציבוריים ועוד. על מנת שארגון יצליח כארגון ברוקר הוא צריך לתפקד ככזה, ולהיתפס ככזה (Chaskin et al., 2001).

בקונטקסט של שירותי רווחה, חברה בין-מגזרית תהייה בין מוסדות השלטון המרכזי והמקומי לבין ארגוני החברה האזרחית וארגונים עסקיים לצורך ניהול מושכל של מערך שירותים על בסיס אינטרסים משותפים וזמינות משאבים (בן, אליא, 1996; חסון, 1996). חיזוק לגישה זו נמצא במחקרו של הכט (2003), על הצלחות של רשויות מקומיות הטוען, כי מאפיין משותף לרשויות המצליחות היה דפוס הנהגה וניהול שעודד ויצר חברות בין-ארגוניות ובין-מגזריות. חשוב לציין כי לחברות בין-מגזריות בתחום שירותי הרווחה נוספים שני מאפיינים משמעותיים: האחד, הצורך בהשקעה כלכלית וארגונית גבוהה (סטון, 1991 אצל חסון, 1996:8). האחר - הצורך בשמירת האיזון בין השיקול הציבורי לשיקול העסקי במיזמים משותפים בין רשויות מקומיות וגופיים עסקיים (חסון וחזן, 1997).

אופי הממשל הציבורי בישראל, בו השלטון המקומי נתפס כזרוע ביצועית של הממשלה, קובע במידה רבה את הרמה ואת סוג השירותים הניתנים ברמה המוניציפאלית (גדרון ואחרים, 2003; דרי, 2000; קופ, 2004). מרכזיות הממשלה

בתחום שירותי רווחה מאופיינת בין השאר במעורבות גבוהה בכל חבירה בין-מגזרית הננקטת על ידי מערכת שירותי הרווחה ברמה המקומית. גדרון, בר וכץ (2003), רואים את החבירות בין השלטון והמקומי ובין ארגוני ה"מגזר השלישי" כתולדה של הקירבה ושל הצורך להתמקד במתן מענים לצרכים שהרשות מתקשה לספק עקב קיצוץ מתמיד בתקציביה (ע' 92).

פרויקט שיקום שכונות, הפועל מזה כמעט 30 שנה, מהווה דוגמה לחבירה בין-מגזרית בה נוטלים חלק באופנים שונים ובתקופות שונות השלטון המרכזי, השלטון המקומי, הסוכנות היהודית, ארגוני החברה האזרחית, ובשנים האחרונות גם המגזר העסקי. שלח ובן ארי (1990), מגדירים את פרויקט שיקום שכונות כרשת בין-ארגונית המורכבת ממספר רב של ארגונים. דוגמה אחרת בתחום המוניציפאלי הם איגודי ערים, המייצגים חבירות נושאות על בסיס הסכם בין שתי ערים או יותר בנושאים כמו ביוב, אשפה, כבאות, אזורי תעשייה ולאחרונה, לפי המלצת ועדת דוברת, ככל הנראה גם בתחום החינוך.

דוגמה למצרף בין-מגזרי ברמה המוניציפאלית היא חבירה בין אחד הארגונים השייכים לרשות המקומית לבין ארגון מסוים מהמגזר העסקי. זו חבירה בין הון פרטי והון ציבורי ליוזמות פיתוח על בסיס של אינטרסים משותפים ורווח הדדי. הקונטקסט של חבירות מסוג זה הוא מצד אחד תפיסת הרשות המקומית כאחראית על איכות החיים של תושביה (הכט, 2003), ומצד שני מדיניות מכוונת של הממשלה. כך במקרה של התדריך להקצאת קרקע לצורכי ציבור משנת 2002 המאפשר הקמה של שירותים שונים על אותה יחידת קרקע (מרכז יום לקשיש עם ספריה שכונתית או תחנה לבריאות המשפחה ע' 59; מעון יום עם מרפאה שכונתית ומקווה נשים ע' 85; מועדוניות או מעון יום לילדים במרכז מסחרי ע' 105). הדפוסים השכיחים של חבירות בין-מגזריות ברמה המוניציפאלית הם: מיזמים משותפים, שותפויות, שיתופי פעולה וקניית שירותים (חסון וחזן, 1997). חבירות מסוג זה מתמקדות אמנם בנושאים כלכליים, אך הן בעלות פוטנציאל הרחבה גם לשירותים חברתיים ובכלל זה גם שירותי הרווחה (כץ, 2003).

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מפעילות מגוון שירותים המיועדים לקבוצות אוכלוסיה מוגדרות כמו ילדים בסיכון, קשישים, אנשים עם מוגבלויות ואחרים. מורכבות הסוגיות הקשורות במתן שירותים אלו היא קרקע לחבירה עם ארגונים אחרים. המצרפים כוללים יחידות אחרות של הרשות המקומית, ארגונים שלא למטרות רווח ארציים ומקומיים, גופים מהמגזר הממשלתי, גופים ציבוריים כמו הסוכנות היהודית וגוינט ישראל, ובשנים האחרונות - לאור מגמות

ההפרטה ועליית פעילות המגזר העסקי בנושאים חברתיים - גם גופים עסקיים. לאור העובדה שמדובר ב-266 רשויות מקומיות עם מנעדי שונות גבוהים ביניהן, סביר להניח כי מיפוי החברות ברמה עירונית ייצור תמונה של מגוון מצרפים. ועם זאת, כמו במקרה של העמותות העירוניות למען הקשיש, אפשר יהיה למצוא ביניהן קווים משותפים. בן אליא (1995), טוען כי הסכמות רבות לגבי עשייה מקומית בנושאים שונים מושגות על בסיס הבנות נקודתיות, אישיות, מקצועיות, פוליטיות או קואליציות של אינטרסים מובנים.

דוגמא נוספת של חברה בין-מגזרית במרחב של שירותי הרווחה הן עמותות אשל ואשלים. שתי עמותות ארציות אלה בנויות על שותפות בין המגזר הממשלתי (מספר משרדי ממשלה) והמגזר הציבורי בישראל - ג'וינט ישראל, באשלים יש גם שותף לא ישראלי - הפדרציה היהודית של העיר ניו יורק. עוד דוגמא הן העמותות המקומיות למען הקשיש ברשויות המקומיות, אשר הוקמו ביוזמת אשל.

סוגיה מהותית בחברה שנבנתה על ידי מספר ארגונים ממגזרים שונים היא דפוס היחסים בין הארגונים הלוקחים בה חלק. יש חברות הקובעות את הדפוס מראש כמו במקרה של עמותת אשלים, שהגדירה את דפוס יחסיה עם הארגונים המייסדים באופן הבא: ".יחסי - עמותה - סביבה - שיתוף פעולה בין העמותה לבין משרדי הממשלה: רווחה, חינוך, בריאות, המוסד לביטוח לאומי." (פרופיל העמותה אצל כורזים, 2001 ע' 59), ויש חברות בהן דפוס היחסיים בין הארגונים מתפתח או משתנה במהלך הזמן.

לסיכום: קיימים מספר מאפיינים ייחודיים המשפיעים על חברות בין-מגזריות ברמה המוניציפאלית בכלל ושל המחלקות לשירותים חברתיים בפרט. אחד המאפיינים של חברות במרחב המוניציפאלי הוא, שלארגונים שהם חלק מהרשות המקומית יש זיקה דיפרנציאלית לשלטון המרכזי, קרי - למשרדי ממשלה שונים. זיקות אלה יוצרות סביבות תפקודיות בעלות קווים משותפים אך עם שונות רבה: השונה הוא תוכן וסוג השירות, והמשותף הוא שירות לציבור (סמואל, 2002). מאפיין אחר הוא התלות ההדדית בין המגזר המוניציפאלי לבין ארגוני "המגזר השלישי" היוצרת מגוון של מצרפי חברות. מאפיין נוסף הוא מגוון דפוסי חברה החל בתיאומים, שיתופי פעולה, מיזמים משותפים, וכלה בשותפויות.

חברות בין-ארגוניות

ארגונים **בוחרים** - את אופן חבירתם לארגונים אחרים. סמואל (2002), תופס את הבחירה כפועל יוצא של העוצמה הכלכלית או הפוליטית של הארגון, עוצמות

המשמשות אותו להשגת תוצאות הרצויות לארגון. במילים אחרות, דפוסי החבירה הם אסטרטגיות ומהלכים הננקטים להפעלת העוצמה. קיימים מספר דפוסי חבירה בין ארגונים; שבעה מפורטים להלן. הבנת השונות בין הדפוסים הינה בעלת חשיבות רבה הן להבנת החבירות הבין-ארגוניות שאגפי הרווחה ברשויות המקומיות מקיימים כיום, והן לעיצוב כיווני עבודה עתידיים. אלו מוצגים בהמשך בחלקים ב' ו-ג' של המסמך.

א. **שותפות** (partnership) - הסדר ארגוני, המאפשר השגת מטרה משותפת ומוסכמת באופן הדדי ורווח הדדי לשני ארגונים או יותר בעלי אינטרסים ותפיסות עולם נבדלות. שותפות היא בעלות משותפת המניבה תשואה לכל השותפים. במהותה היא קבלת החלטות ופעולה משותפת בכל השלבים: בפיתוח, בתכנון ובעשייה - כולל במימון - באחריות ובקרדיט. מהגדרה זו נובע ששותפות היא גם פרדיגמת עבודה, בהיותה תהליך הנבנה על בסיס ניסיון ואמון, והוא מושפע ממארג של גורמים, ואינטרסים. בנוסף, שותפות היא גם פרדיגמה מקצועית המושתת על תפיסה אתית של שוויון, חוסר שליטה בידע, ואי פטרונות (גילפסי, 2004; Cordero-Guzman, 2001; Morrison, 1996; Oliver, 1990; Schopler, 1994; Warren, 1967). [נושא זה יורחב בהמשך]

ב. **שיתוף פעולה** (cooperation or collaboration) - חבירה בין ארגונים עצמאיים לפעולה חד פעמית או מתמשכת הנוצרת לשם השגת תוצאה מסוימת, הדורשת מעורבות של יותר מארגון אחד (יצחקי ומקרוס, 2003; Abramson & Rosenthal, 1995). בעיקרו שיתוף פעולה בין-ארגוני הוא הסדר פעולה בין שני ארגונים או יותר המתבסס על יעילות ניצול המשאבים של כל ארגון ועל חלוקת אחריות, אלא שכל ארגון פועל לבדו. בדרך כלל החבירה היא וולונטרית ונעשית סביב פרויקט או תוכנית ספציפית. תוכנית "קדימה" המופעלת על ידי משרד הרווחה ברשויות מקומיות היא דוגמה לתוכנית אשר מטרתה המוצהרת היא הגברת שיתוף הפעולה בין גורמים ציבוריים - משרדי ממשלה, הסקטור הוולונטרי והמגזר העסקי, לשם: איגום מכלול המשאבים הדרושים לחיזוק ולגיוון רצף ההתערבויות בקהילה בנושא ילדים בסיכון (כורזים ואחרים, 1997).

אברמסון ורוזנטל (Abramson & Rosenthal, 1995), טוענים כי שיתוף פעולה בין-ארגוני שיש בו גם היבט בין-תחומי מאפשר התמודדות אפקטיבית עם סוגיות מורכבות ומצבים שונים, ובעיקר התמודדות עם בעיות חברתיות שלא הצליחו להתמודד איתן, מכיוון שהוא מאפשר הבנה טובה יותר של צרכי פרטים וקהילות, ופיתוח של התערבויות חדשניות. סמואל (2002), מכנה שיתוף פעולה תפקודי

בין ארגונים הפועלים בסביבה תפקודית נתונה, תלות סימביוטית המתנה את המהלכים והמגבילה את מרחב הפעולה של הארגונים המשתתפים. לעומתו הל ואחרים (Hall et al, 1977), רואים בשיתוף פעולה מצב בו ארגונים מנטיחים שפעולותיהם יתחשבו בפעולות של ארגונים אחרים ולהיפך (עי' 459). סמואל (1996), טוען כי מנהלים בוחרים בדפוס שיתוף פעולה כאשר להערכתם בתנאי סביבה נתונה דפוס זה יביא להם תועלת רבה יותר מאשר תחרות.

ההבחנה בין שיתוף פעולה לשותפות

למרות ששיתוף פעולה ושותפות הם שני דפוסים שונים של חברות בין-ארגוניות השימוש במונחים אלו בספרות ובשיח המקצועי הוא לעיתים קרובות בלתי מובחן. לפעמים שותפות מוצגת כמאפיין של שיתוף פעולה ובמקרים אחרים מוצגים שותפות ושיתוף פעולה כמצבים זהים, או כמושגים נרדפים. ייתכן ומקור הטעות נעוץ בצירוף שתי עובדות: האחת - דפוס שיתוף הפעולה הוא הדפוס היותר נפוץ של חברות בין-ארגוניות האחרת, המונח שותפות מבטא תפיסות וערכים של הפעולה המקצועית.

קיימים מספר תבחינים בין שני הדפוסים: 1. שיתוף פעולה הוא מצב של חברה בין מספר ארגונים בו כל ארגון פועל לבד אך אין משמעות לאחד בלי האחר או האחרים. שותפות היא מצב של עבודה ביחד. 2. שיתוף פעולה יכול להיות באחד או ביותר משלבי פרויקט/תוכנית; שותפות מתקיימת בכל השלבים. 3. בשיתוף פעולה יש חלוקת אחריות; 4. בשותפות האחריות היא משותפת.

ג. **קואליציה או רשת בין-ארגונית** היא - חברה זמנית או קבועה של ארגונים מזירות שונות ובעלי דעות שונות לשם השגת מטרה משותפת, שכל אחד מהארגונים המשתתפים היה יכול להשיג בנפרד אך במחיר גבוה יותר או שלא יכול היה להשיגה כלל, תוך שמירת האוטונומיה והזהות של כל ארגון. חברה מדפוס זה היא תמיד וולונטרית, ונובעת מצורך או התעניינות כללית או בעיקר במצבים שההתמודדות עימם היא מעבר ליכולתו של כל ארגון בנפרד. (קופמן, 2001; Cordero-Guzman, 1994; Rosenthal & Mizrahi, 2004; Schopler, 2001). בבסיסה של חברה מדפוס זה עומד האינטרס שהביא להקמת הקואליציה, אינטרס זה נתפס כחזק יותר מאינטרסים אחרים של הארגונים המרכיבים את הקואליציה. לתפיסתו של סמואל (2002), מכיוון שהאינטרסים של הארגונים המרכיבים את הרשת אינם זהים הם

ינקטו במהלכים אסטרטגיים שיחזקו את התועלת שהם מקבלים מהרשת, ועם זאת לא יביאו לפירוקה. בדעה דומה מחזיק חסון (1996), הגורס, קואליציה מאפשרת התמודדות עם אינטרסים סותרים.

שותפות אסטרטגית היא סוג של קואליציה היוצרת רשת ארגונים ממוקדת סביב נושא או סוגיה מוגדרת, והיא מבוססת על הבנות נקודתיות ונותנת מענה למגוון של אינטרסים. רוזנטל ומזרחי (Rosenthal & Mizrahi, 2004), טוענים כי קואליציות הן דפוס חשוב ביצירת שינוי חברתי. ואמנם, בשנים האחרונות ניכרת עליה בשימוש בדפוס הקואליציה בישראל במאבקים ציבוריים המתמקדים בסוגיות חברתיות כגון: אבטלה, תכנון מערב ירושלים ועוד. הגופים המובילים ביצירת קואליציות מסוג זה הם הקרן החדשה לישראל ושת"ל.

ד. **פדרציה** - היא חבירה קבועה על בסיס וולונטרי של מספר ארגונים מאותה זירת פעולה. פדרציות נוצרות על מנת להגביר את הכוח המשותף של הגופים השותפים בהן או על מנת לקדם את רמת התאום בין מספר גדול וגדל של זיקות בתחום מסוים של שירותים (אוליבר, 1990).

ה. **תיאום** - (coordination) הוא מערך קשרים מוסכמים בין ארגונים עצמאיים הפועלים באותו מרחב פעולה או עם אותה אוכלוסייה. הקשרים המיועדים לכלול (integration) הפעילות בזמן ובמרחב, תוך המשך פעולה עצמאית של כל ארגון (גילפסי, 2004; סמואל, 1996; Davidson, 1977). תיאום הוא, אם כן, תהליך בו ארגונים מבטיחים שפעולותיהם יתחשבו בפעולות של הארגונים אחרים, ולהפך (Hall et al, 1977). כלומר, תאום הוא דפוס חבירה בו ארגון פועל לביצוע מטרותיו ובאותה עת מתמודד עם סביבתו. לתפיסת שלח ובן ארי (1990), פרויקט שיקום שכונות פעל באמצעות תיאום הפעילויות של כל הרשויות הממשלתיות והציבוריות הפועלות בשכונה (עי' 59). גילפסי (2004), סבור שתיאום מסייע לשיפור האפקטיביות של פעולת ארגונים. תאום נעשה באמצעות מגוון מנגנונים כמו ועדות תאום, וועדות היגוי, ונתפס מצד אחד כצורך בסיסי במציאות רבת ארגונים, ומצד שני כמנגנון לנטרול חיכוכים בינארגונים.

ו. **התייעצות** - שני ארגונים או יותר חוברים לצורך דיון בלבד בנושא, בסוגיה, באדם. בהתייעצות יש העברה של מידע ו/או ידע. בארגוני רווחה מעצם מהותם והתעסקותם בצרכים הרב ממדים של אנשים דפוס ההתייעצות הוא נפוץ ביותר.

ז. **תחרות** - היא מצב יריבות בין ארגונים הנאבקים על השגת תוצאה מסוימת בתנאי סביבה נתונה. סמואל (1996) מבהיר כי התחרות מתנהלת במישורים שונים בעת ובעונה אחת אך היא בדרך כלל כלכלית (ע' 199).

הרחבה על דפוס השותפות:

מכיוון שהמטרה הראשונית של מסמך זה הייתה לקידום שותפויות בין-ארגוניות בין-מגזריות ובינתחומיות, חשוב לבחון דפוס זה ולהבינו. חלק זה עוסק בארבע ממדים של דפוס השותפות: הקונטקסט של שותפות; המניעים לכניסה לשותפות; התהליך על שלבי התפתחותו; תנאים וגורמים המשפיעים על הצלחת שותפות.

במערך שירותי הרווחה יש להבחין בין שני מצבים אפשריים של שותפויות בין-ארגוניות ובין-תחומיות: שותפויות ברמת מקרו העוסקות בסוגיות של פיתוח והפעלת שירותים, שדולה, מאבק חברתי ועוד, ושותפויות ברמת המיקרו העוסקות במקרה פרטני של פרט או משפחה. הכתוב בחלק זה מתייחס לשותפויות ברמת המקרו.

קונטקסט השותפות

המונח קונטקסט מתייחס למאפייני המציאות - הארגונית, הערכית, הכלכלית, הפוליטית, הגיאוגראפית וכד', שהם בעלי משמעות להקמה או לקיום של שותפות. לדעת חוקרים רבים לקונטקסט של השותפות על כל שלביה, יש חשיבות רבה ומשמעות מיוחדת, אם כי אין ביניהם אחדות דעים מה כולל הקונטקסט. יש המתייחסים לערכים, לדפוסים תוך ארגוניים, למבנה השותפות, לגודל השותפות, לשינויים שחלים בשדה ובנושא של השותפות (Warren, 1967); יש המתייחסים לכלכלה, ללחץ פוליטי, לחוקים, לזמינות משאבים כספיים ולמגמות דמוגרפיות (Davidson, 1976), ויש המתייחסים למבנה מערך השירותים במקום נתון, ולשביעות רצון העובדים סוציאליים ממערך זה, ולמערך הקשרים הקודמים בין השותפים (Schopler, 1994). אחרים כמו אברמסון ורוזנטל (Abramson & Rosenthal, 1995), מתייחסים לתנאים המקרו-פוליטיים כגון שינויים בדמויות מפתח בזירה הפוליטית. רוזנטל ומזרחי (Rosenthal & Mizrahi, 2004), מדגישים את הגידול בארגונים, את התפתחות החברה האזרחית ואת התלות ההדדית בין ארגונים הנובעת ממגוון התמחויות מקצועיות כמאפיינים של הקונטקסט המשפיעים על התמודדויות עם בעיות מורכבות. המשותף לכולם הוא ההתייחסות לקונטקסט כגורמים בסביבה, הנתפסים כבעלי השפעה על דפוס חבירה של שותפות בין מספר ארגונים.

מרכיב נוסף של הקונטקסט בשותפות הוא בסיס היחסיים בין-ארגוניים, הנתפס כגורם בעל השפעה מכרעת על התפתחותם. הספרות העוסקת בחקר יחסיים בין-ארגוניים מזהה מספר בסיסיים והם: חובה על פי חוק - למשל חוק חינוך מיוחד, 1988 בישראל המחייב אנשי מקצוע מארגונים שונים לשבת בוועדת השמה, או הרכב ועדות תכנון ובניה על פי חוק התכנון והבניה 1965; הסכם פורמלי המעוגן בהתקשרות חוזית; הסכם בלתי פורמלי ללא התחייבות בכתב; דרישת גופים ממנים - ממסדיים או חוץ ממסדיים (גילפסי, 2004; חסון, 1996; Hall et al, 1977; Schopler, 1994).

המניעים לכניסה לשותפות

נקודת מפתח בהבנת יחסיים בין-ארגוניים היא הבנת המניעים של ארגונים להיכנס לחבירה עם ארגונים אחרים. כניסה לחבירה עם ארגונים בכלל, ובדפוס השותפות בפרט, היא פועל יוצא של בחירה והחלטה פנים ארגונית. חוקרים רבים, המתבססים על תיאורית החליפין, מדגישים את הצורך בקבלת משאבים מהסביבה, במיוחד תקציבים, כמניע עיקרי לחבירה בין-ארגונית (גילפסי, 2004; סמואל, 2002; Weiss, 1987; Schopler, 1994; Davidson, 1976; Hall et al, 1977). גישה אחרת טוענת שארגונים נכנסים ליחסים עם ארגונים אחרים לא רק מתוך בחירה, אלא בגלל אילוצים מבניים מערכתיים כגון: התניה של גוף מממן, לחץ פוליטי, צורך פנים ארגוני, מחויבות על פי חוק, קידום הלגיטימיות של הארגון והתאמה לשינויים בסביבה (פרוינד, ודרך זהבי, 2005; Oliver, 1990). בנוסף לאלו אפשר למנות עוד מניעים כגון: הרצון להחדיר חידוש או יוזמה, הבטחת נורמות וערכים מקצועיים, השגת נגישות לקהילה מסוימת, השגת יתרון פוליטי (Cordero-Guzman, 2001; Holland, 1997; Kalegaonkar & Brown, 2000; Proven & Milwared, 1991; Weiss, 1987).

מצבים שבהם התמודדות אפקטיבית עם הצרכים של האוכלוסייה איננה יכולה להיענות על ידי שירות אחד, יהוו מניע לארגונים העוסקים באותו נושא לחבור יחדיו כרשת של שירותים או ביצירת שירות חדש משותף. מערכת המניעים במצבים אלו היא דו רובדית: רובד הארגון ורובד מקבלי השירותים (Cordero-Guzman, 2001). רוזנפלד וקדם, (1999).

התובנה כי ארגונים נכנסים לחבירה עם ארגונים אחרים בכלל ובדפוס השותפות בפרט מתוך בחירה, וקשת המניעים האפשריים מדגישה את חשיבות הבנת המניעים של כל אחד מהארגונים הלוקחים חלק בחבירה.

היבט התהליך בשותפות

שותפות כדפוס של יחסיים בין-ארגוניים הוא תהליך הנבנה על בסיס מספר פרמטרים כמו מבנה, היסטורית היחסיים בין השחקנים, התנהגות הפרטים, ומנהיגות (גילפסי, 2004; Da-; 2001; Corder-Guzman, 1995; Abramson & Rosenthal, 1995; vidson, 1976; Kalegaonkar & Brown, 2000). וויס (Weiss, 1987), מדברת על שרשרת אירועים הבונים את תהליך השותפות, אירועים המושפעים מהאסטרטגיות של השותפות ומכוחות חיצוניים לשותפות - קרי הסביבה (עמוד 95). מכאן, שנכון יהיה להתייחס לשותפות כאל תהליך דינמי קבוצתי ואישי המושפע מהניסיון ומההתנסות המצטברת של השותפים. ולפי רוזנטל ומזרחי (Rosenthal & Mizrahi, 2004), גם מחוסר ההרגל לחלוק כוח ואחריות.

הספרות הדנה בשותפות מזהה ארבעה שלבים בהתפתחות: היווצרות, הקמה, תחזוקה וסיום או ההתחדשות. לכל שלב מאפיינים משלו:

שלב ההיווצרות - שלב היוזמה, בו מתפתח הרעיון לשותפות, ומתקיימים מגעי גישוש בין הארגונים שיש להם פוטנציאל להיות שותפים. מגעים אלו עוסקים בהערכת הקיים בכל ארגון, התאמתו לשותפות על בסיס היסטורית היחסים בין הארגונים (Kalegaonkar & Brown, 2000).

שלב ההקמה - בו נקבעים מבנה השותפות, דרכי העבודה או הבהרתם (במקרה שדרכי העבודה נקבעו על ידי הגורם שהקים את השותפות), דרכי תקשורת, מדדי הצלחה, אופן קבלת החלטות, מנגנונים להתמודדות עם קונפליקטים, ונערכים הכרות בין המשתתפים, תאום ציפיות, והגדרת התשומות של כל שותף. בשותפות בינתחומית בשלב זה נוצרת השפה המשותפת תוך שכל תחום משתמש בשפתו ומונחיו הוא, ולומד את שפת התחומים האחרים. אברמסון ורוזנטל (Abramson & Rosenthal, 1995), שופלר (Schopler, 1994), ואחרים רואים בהבהרת מבנה העבודה ומרחב האחריות מראש, בכתב או בעל פה, מרכיב חשוב בתהליך בנית שותפות, מכיוון שבנית הסכמות כרוכה בגישור בין מגוון של ערכים ואינטרסים, והיא אבן יסוד בבניית אמון בין השותפים. לכל שותפות יש את קווי המתאר שלה, הכוללים מרכיבים קבועים ומוסכמים אותם אמורים השותפים להגדיר מראש. יש הדוגלים בהסכמה כתובה, מעין מסמך שותפות, בעיקר במקרים שבסיס השותפות הוא וולונטרי.

שלב התחזוקה עוסק בניהול השוטף של השותפות, הכולל התמודדות עם קשיי ביצוע, לחצים חיצוניים, שינויים בסביבה, שמירה על רמת המעורבות של כל

השותפים, מאבקי כוח וקונפליקטים סביב דרכי הביצוע (Abramson & Rosenthal, 1995; Cordero-Guzman, 2001). השונות בין הארגונים המרכיבים שותפות, מייצרת בשלב זה אתגרים המשפיעים הן על אפקטיביות ההסכמות עליהן הוחלט בשלב ההקמה, והן לעצם התקיימותה של השותפות. ההתמודדויות הן בשני ערוצים - בתהליך ובתוצר, ובשלושה מוקדים: עם הסביבה, בין הארגונים, ובין האנשים עצמם. חוסר סובלנות הדדית יכול לטענת בהם (1997), להביא לסיומה של שותפות.

שלב הסיום או ההתחדשות מתרחש כתוצאה מהשגת המטרה - הצלחה או מאי השגתה - כישלון, וכתוצאה משינויים שחלים בסביבה, או בשותפות עצמה.

בשותפויות ברמת מקרו העוסקות בסוגיות של פיתוח והפעלת שירותים חשוב אם כן לתת את תשומת הלב לכל אחד משלבי התהליך.

תנאים וגורמים המשפיעים על הצלחה של שותפויות

הצלחת שותפות היא פועל יוצא של מכלול גורמים המשתנים משותפות לשותפות, עם זאת אפשר להצביע על מספר מרכיבים הנתפסים כבעלי השפעה על פוטנציאל ההצלחה. רוזנטל ומזרחי (Rosenthal & Mizrahi, 2004), טוענות כי בשותפות מוצלחת יש ריבוי הגדרות להצלחה המכוונות למגוון של תוצאות. לדעת אוליבר (1990), מרכיב קבלת המטרות והתפקידים של הארגונים עימם מקיימים "שותפות", בעיקר בשותפות המורכבת מארגונים הפועלים באותו תחום, הוא בעל השפעה על הצלחת שותפות. דוידסון (Davidson, 1976), מצא כי לקיומה או להיעדרותה של מנהיגות בשותפות יש השפעה על הצלחה של חברה בין-ארגונית בשלביה השונים (ע' 133). היבט חשיבותה של מנהיגות קבועה או מתחלפת בתוך השותפות כגורם בעל השפעה על הצלחתה הועלה גם על ידי חוקרים אחרים (ראה למשל: Abramson & Rosenthal, 1995).

ממחקרם של הול ואחרים (Hall et al, 1977), על 76 ארגונים ב-12 ערים שונות בארה"ב הפועלים בתחום הנוער, ניתן ללמוד כי הצלחת חברות בין-ארגוניות מושפעת מבסיס היחסים (וולונטרי, חובה חוקית או הסכם פורמלי) ומתדירות המגעים בין האנשים. שופלר (Schopler, 1994), נוקט באותה גישה וטוען, כי אפשר לחזות את איכות הביצוע של שותפות כמדד להצלחה על פי שני פרמטרים: הבסיס או מה שהוא מכנה המקור - וולונטרי או חובה (על פי חוק או על פי דרישת גופים שלטוניים או ממנים), ומבנה הפעולה - האם הוא מוכתב מבחוץ (למשל: אילו ארגונים צריכים להשתתף, לוח זמנים ועוד), או האם הוא מתפתח תוך כדי פעילות.

שותפות נוצרת במפגש אינטרסים, והם החוט השזור את השותפות. האינטרסים של השותפים הם הכוח המניע, הדלק של השותפות, ואינם בהכרח אחידים או זהים, או גלויים אך בלעדיהם לא תקום שותפות. בכל שותפות נוצר מארג אינטרסים המושפע מבעל האינטרס, מסוג האינטרס, מהאינטרסים של התוכנית/נושא, ובמקרים מסוימים גם מהאינטרסים של הקהילה (שלח ובן ארי, 1967; Warren 1990; Holland, 1997). לכל ארגון ולכל פרט המייצג את הארגון, יש אינטרסים מסוגים שונים: אידיאולוגיים, כלכליים, מעמדיים, היסטוריים ואחרים, אינטרסים אלו יכולים להיות מנוגדים או תואמים את אלו של השותפים האחרים, הדבר הקובע הוא האם הם יוצרים מצרף המאפשר את קיומה של השותפות או לא. חשוב לציין כי, ממצאי מחקרים הראו כי מעבר להכרת האינטרסים של כל אחד מהארגונים השותפים ומעבר לאופי המצרף שאותו הם יוצרים, הצלחת שותפות מושפעת במידה רבה ממתן לגיטימיות לאינטרסים של הארגונים האחרים (Provan & Milward, 1991; Schopler, 1994; Warren, 1967 Cordero-Guzman, 2001).

הגדרת שותפות כוללת גם כפי שצינו לעיל את מרכיב הרווח - התשואה שכל שותף מצפה לקבל מהשותפות תוך כדי קיומה ומעצם קיומה. כאשר הציפיות אינן מתממשות, ההשלכות יכולות לפגוע בפעילות ואף להביא לפירוק השותפות. וויס (Weiss, 1987), עומדת על הזיקה בין הרווח מהשותפות והנכונות לשלם את המחיר שלה. לתפיסתה, אין האחד הקיים ללא האחר. הסתכלות אחרת יש לקורדרו-גוזמן (Cordero-Guzman, 2001), המציין את נראות הרווחים כגורם משפיע על הצלחה.

שופלר (Schopler, 1994), אברמסון ורוזנטל (Abramson & Rosental, 1995), ואחרים טוענים כי הבסיס להצלחה של שותפות הוא ההבנה שמדובר בקבוצה החשופה לתהליכים קבוצתיים. ואמנם, רוב המחקרים בתחום עומדים על מרכיב האמון ביחסים בינארגוניים כמרכיב קריטי להצלחתם. מרכיב זה מדגיש את היות הארגונים מערכות חברתיות (סמואל, 1996; Schopler, 1994; Abramson & Rosenthal, 1995), ומרמז על חשיבות התובנה, כי יחסים בין-ארגוניים בכלל ושותפות בין-ארגונית בפרט נוצרת ומופעלת על ידי בני אדם. אמון בין בני אדם הוא תולדה של מכלול גורמים, הוא נבנה בתהליך התפתחות היחסים הבין-ארגוניים ובה בעת הוא משפיע על התהליך.

אמון הוא מושג מופשט המאפיין את הפרשנות שנותנים אנשים לאופיים של אנשים אחרים והנוצר כתוצאה משזירות בין מכלול גורמים בהן: הכרות קודמת, תפיסת המקצועיות, פרשנות ביחס למימוש אחריות, משך זמן ההכרות, קשרים ומפגשים

אישיים ותדירות המפגשים. סקוט (Scott, 1997), במחקרה על קשרים בין בית חולים, שירותי הגנה על ילדים, משטרה, בית ספר ושירותי בריאות במקרים של התעללות בילדים, מצאה כי העדר מגעים מגביר היווצרות קונפליקטים בחברות בין-ארגוניות. מכאן ניתן להניח כי פוטנציאל ההצלחה של שותפות שאינה בנויה על מגעים תדירים בין השותפים יהיה קטן ביותר. מחקרים אחרים מצביעים על ממד ההכרות האישית, בעבר ובהווה, בין האנשים הלוקחים חלק בשותפות כגורם בעל השפעה רבה על הקמת השותפות ועל התנהלותה (Abramson & Rosenthal, 1995; Cordero-Guzman, 2001; Scott, 1997).

שותפות היא מציאות מורכבת המחייבת טיפוח. על פי מוריסון (Morrison, 1996), ישנם שני גורמים התורמים ליצירה ולקיום שותפויות במערכות רווחה: הראשון - מערכות הדרכה משותפות והשני - אקלים ארגוני ודפוסי עבודה, בכל אחד מהארגונים הלוקחים חלק בשותפות, הבנויים על עקרון השותפות. כלומר עקרון השותפות הוא אינטגרלי בפעולתם.

טיפולוגיה של חברות בינתחומיות

המושג בינתחומיות עוסק ביחסים בין פרספקטיבות ידע שונות, בחיבור בין תחומי דעת וערכים מקצועיים. תחום הוא דיסציפלינה תיאורטית למשל עבודה סוציאלית, בריאות, משפטים, פסיכולוגיה, גיאוגרפיה, מדע המדינה, סוציולוגיה וכו', שלה ביטוי פרקטי מקצועי כמו מורה, עובד סוציאלי, מתכנן, מנהל, עורך הדין, רופא; במקצועות ישנן תת התמחויות לדוגמא בעבודה סוציאלית קיימות התמחויות בתחום המשפחה, ילדים, עבודה קהילתית ועוד. התפתחות הידע הוא ממאפייניה הבולטים של תקופתנו. כתוצאה מכך נוצר מצב של התפצלות תחומי הדעת השונים הבאים לידי ביטוי בין השאר במגמת התמחויות מקצועיות. כיום התמחויות הן תופעה שכיחה ומובנת מאליה המאפשרת התמודדות עם הגידול בכמות המידע והידע, אולם הן מתחמות את גבולות גזרת הפעולה ויוצרת מערכות מושגיות נבדלות לכל תחום - תיאוריות, שפה, דפוסי פעולה ושיטות הכשרה. מאידך, המציאות בה פועלים אנשי מקצוע מתחומים שונים היא של מצבים רב ממדים ושל סוגיות מורכבות המחייבים חיבור כלשהוא בין מגוון ההתמחויות, בין פרופסיות מקצועיות שונות. חבירה בינתחומית עוסקת אם כן באופן השילוב בין התמחויות מקצועיות המיוצגות על ידי אנשי מקצוע (כורזים, כץ, וכרמון, 2007; כרמון, 1990, 1996; 2002). (Klein, 1990, 1996; 2002).

לחשיבה הבינתחומית יש מקורות שונים ועתיקי יומין - בעיקר בקרב פילוסופים כגון אפלטון, קנט והגל - אך בשיח המודרני מקובל להשתמש במושג זה כשמחפשים בין

השאר סינתזה או ידע משולב. התפתחותן של תיאוריות בינתחומיות מונעת מהמתח בין הצורך להעמיק את הידע התחומי לבין הצורך לשלב בין תחומים, כאשר במוקד עומדת שאלת אופן השילוב - בניית גשרים בין תחומים נפרדים, או הבנייה מחדש היוצרת סינרגיה בה השלם גדול מסכום חלקיו (כורזים, כץ וכרמון, 2007).

לכן כל חבירה בינתחומית כורכת בתוכה את שאלת טיב היחס בין תחומי הדעת הכלולות באותה חבירה (כרמון, 2002). החיבור בין פרספקטיבות ידע שונות מתרחש בשני מצבי בסיס של חבירה בינתחומית - זו הבנויה על הבסיס המשותף הרחב ביותר בין תחומי ידע והתמחות; והאחרת - בה כל אחד מהתחומים עובר תהליך המשנה את זהותו המקורית. ברמה התיאורטית והמעשית ניתן להבחין בשלוש אפשרויות לחבירה בינתחומית¹:

1. חבירה עם עוגן תחומי - בה היוזמה וההנהגה באים מתחום התמחות ספציפי מוגדר ומוכר כגון בריאות, רווחה, משפט, או סביבה, אשר אליה חוברים תחומים נוספים, אך התחום היוזם הוא הדומיננטי. התחומים הלוקחים חלק בחבירה יוצרים במשותף - תוך השפעה הדדית, אך גם תוך שמירה על הייחודיות התחומית - את החבירה הבינתחומית. באופן מטפורי מדובר כאן על "פרח" הבנוי מעיגול פנימי שהוא העוגן התחומי המרכזי בפעולה מסוימת, ומעלי כותרת והיוצרים מעגל חיצוני תוחם, המייצגים את התחומים האחרים. הבינתחומיות נוצרת בהזנה מהמעגל החיצוני אל המעגל הפנימי ובאופן שבו שני המעגלים נשזרים זה בזה.

2. חבירה ללא עוגן תחומי - בה נקודת המוצא היא חבירה של מספר מומחים מאותו ארגון או מארגונים שונים, לפיתוח מענה יישומי ואפקטיבי לבעיה ספציפית מורכבת ורב ממדית. בחבירה מסוג זה אין דומיננטיות לתחום מסוים אלא קיים בה שילוב בין התחומים השונים. השילוב יכול להיות באופנים שונים: באופן הראשון נוצר "סלט פירות" - כל תחום תורם לתהליך ובה בעת שומר על יחודו. הבינתחומיות מתבטאת בסוג פעולה חדש הכולל בתוכו מרכיבים מכל התחומים השותפים. באופן השני, יש חבירת "פאזל" - שילוב ייחודי ומותאם בין התחומים, הנובע מהצורך בזיהוי כל התחומים הרלבנטיים לפעולה מסוימת, ומהכרה בתרומה הייחודית של כל אחד מהתחומים יוצר את הבינתחומיות. באופן השלישי מתקיימת חבירת "קלידוסקופ" - לקונטקסט הפעולה ולמרכיבי המציאות, יש השפעה על החבירה. מרכיבי המציאות יוצרים חבירה מיוחדת

1 מקור: מסמכי עבודה פנימיים של הפרום הבינתחומי לפיתוח קהילתי הפועל בירושלים ואשר הכותבת נמנית בין חבריו.

בה השלם החדש אינו מבטל את קיום החלקים או את זהותם, אך בה בעת יוצר תמונה חדשה שהיא הבינתחומיות.

3. **חבירה עם סינתזה של מספר תחומים** - בה נקודת המוצא היא תהליך של יצירת ליבת ידע חדשה. הליבה נוצרת מ"התכה" של מספר תחומים, בה כל תחום מאבד את זהותו המקורית ונוצר תחום התמחות חדש בעל תכונות חדשות ושונות משל כל אחד ממרכיביו ועם זאת כולל גם את התכונות היסודיות שלהם. באופן מטפורי ניתן לדבר על תהליך יצירת "מיץ פירות" המושפע ממספר המרכיבים, מסוגם, ומהכמות של כל אחד מהם. הרכבים שונים יצרו תרכובות שונות.

מכאן עולה, כי כל חבירה בינתחומית תתאפיין בצורך לגישור בין שפות מקצועיות מושגית ופרקטית. לכן חבירה בינתחומית משמעותית דורשת זמן להתפתחות ולהבשלה המתחוללים דרך למידה הדדית, היוצרת הסכמות משותפות ביחס להגדרת הבעיה ובהתייחס לאופי הפעולה. ההסכמות מביאות לנקודת מוצא חדשה ולדרכי התמודדות חדשים (כורזים, כץ, וכרמון, 2006). ללא השקעת מאמץ ממוקד מכיוון ומתוכנן להתמודדות עם השונות המושגית והפרקטית לא תיוצר חבירה בינתחומית מסוג כל שהוא. כל אחד מהתחומים ימשיך לחשוב ולפעול לאור התפיסה התחומית שלו. על מנת שתהליך הלמידה ההדדי יתרחש, קיימת חשיבות להכרה של אנשי מקצוע לרלבנטיות הידע והכלים המקצועיים שלהם לסוג פעולה נדרש. היכולת הזאת לדעת מתי דרך הפעולה המוכרת לך אינה מתאימה, מחייבת את אנשי המקצוע למבט ביקורתי על תחום הדעת שלהם ולמודעות לגבולותיו, ובאותה מידה היא מחייבת הערכה למומחיות עמיתיהם מתחומי הדעת האחרים (Mizrahi & Rosental, 2004). תהליך הלמידה ההדדי יכול להתרחש סביב הסוגיה שלשמה נוצרה החבירה ואז נעשה חלק משלב ההקמה, או במסגרת של למידה משותפת סביב חומרים שאינם שייכים במובהק לאף אחד מהתחומים.

בנקודה זו חשוב להבהיר את ההבדל בין חבירה בינתחומית לחבירה רב תחומית, השכיחה יותר. כאשר החבירה בין הפרופסיות מתפתחת בכיוון של הכרה במומחיות התחומים האחרים, המביאה לדיאלוג משותף בין התחומים אך ללא השפעה על התחומים הן בשפה והן בדרך הפעולה, נהוג לכנותה **חבירה רב תחומית**, כאשר ההתפתחות מתהווה על בסיס שינוי שחל בתפיסות המשתתפים את הסוגיה ודרכי ההתמודדות, שינוי הבא לידי ביטוי באופי הפעולה של כל תחום, בהתגבשות דרך פעולה חדשה השונה מהקיים ובהיווצרות שפה חדשה, אזי אפשר לכנותה **חבירה בינתחומית**.

הדיון על דפוסי חבירה בין-ארגוניים, ועל סוגי חבירות בינתחומית מחייב עמידה על השונות שביניהם כמו גם על קשת המצרפים האפשריים.

חבירות בין-ארגוניות וחבירות בינתחומיות: ההבחנה והשילוב

חבירות בין-ארגוניות וחבירות בינתחומיות שונות במהותן. אלו שני אופנים של יחסי הארגון עם סביבתו היוצאים מנקודת מוצא שונה. חבירה בין-ארגונית עוסקת בפן של הארגון כישות ושל האנשים המרכיבים את אותה ישות, וחבירה בינתחומית עוסקת בתחומי הדעת, בתפיסות ובעקרונות המקצועיים של אנשי המקצוע השונים הבאים מתחומי דעת שונים (Scott, 1997). במילים אחרות, חבירה בין-ארגונית עוסקת בממדים הפונקציונליים, וחבירה בינתחומית עוסקת בידע וביטויי המעשיים בשני רבדים - רובד הסוגיה ורובד הידע המקצועי בתחומי העיסוק הקשורים לסוגיה (Taylor, 1998). השיח של חבירה בין-ארגונית שם דגש על היבטים מבניים, משאבים, דרכי פעולה, אינטרסים וכו', בעוד שהשיח בחבירות בינתחומיות שם דגש על המפגש בין תחומי הידע השונים ומידת היווצרותו של תחום ידע חדש. מכיוון שהשכיחות של חבירות בין-ארגוניות רבה יותר מאשר חבירות בינתחומיות, ומכיוון שאת שתיהן יוצרים אותם אנשי מקצוע, לעיתים נוצר טשטוש קונצפטואלי ומעשי בין השניים, טשטוש הפוגם באפקטיביות של כל אחד מהם.

סקוט (Scott, 1997), אשר חקרה מערכות יחסים בין אנשי מקצוע מארגונים שונים בתחום התעללות בילדים, מסתכלת על החבירות הבין-ארגוניות והבינתחומיות מנקודת מבט של מערכת השירותים ומסווגת אותם לשלושה סוגים: צוות עבודה - חבירה תוך ארגונית ובינתחומית; רשת פשוטה - חבירה בין-ארגונית תוך תחומית; רשת מורכבת - חבירה בין-ארגונית ובינתחומית. גישה דומה ניתן למצוא אצל אברמסון ורוזנטל (Abramson & Rosental, 1995), העושות הבחנה בין שיתוף פעולה בינתחומי לבין שיתוף פעולה בין ארגוני. לתפיסתן, הראשון עוסק בתהליכים של התחלקות בידע מתחומי מקצוע שונים לפתרון בעיות פרטניות של קליינטים, תהליכים שהם מעבר למתן מידע, ואילו השני - שיתוף פעולה בינארגוני הוא מצב בו מספר ארגונים מחליטים לעבוד ביחד למען מטרה מוגדרת. לעומתן שופלר (Schopler, 1994), מדגיש את הפן של הבינתחומיות בחבירה בין-ארגונית כפועל יוצא של הרכב האוריינטציות המקצועיות הקיימות בחבירה בין-ארגונית מסוימת. אשר באות לידי ביטוי בפרשנויות, בשפה ובהגדרות.

כיוון שקיימים סוגים שונים של חבירות בינתחומיות וכן מגוון של חבירות בין-ארגוניות, אפשר לזהות קשת גדולה של מצרפים מהשילובים בינם. למשל: חבירה בין-ארגונית שהיא תוך תחומית - בה עובדים סוציאליים מכמה ארגוני

רווחה חוברים לפיתוח שירות לילדים בסיכון, או חבירה רב ארגונית ורב תחומית - המורכבת מאנשי מקצוע מתחומים שונים ומארגונים שונים למשל: שיתוף פעולה בין עובד סוציאלי משירותי רווחה, יועץ חינוכי מבית ספר, קצין משטרה, מנהל המתנ"ס בהתמודדות עם תופעת האלימות בקרב בני נוער. מצב אחר הוא של חבירה בינתחומית תוך ארגונית - כמו צוות העמותה למען הקשיש המורכב מרופא גריאטרי, עובדת סוציאלית קהילתית, אח ועורך דין. מצב נוסף הוא של חבירה תוך תחומית רב ארגונית - בה עובדים סוציאליים מלשכה אזורית ויחידת מטה מאותו אגף רווחה בעיר חוברים לפיתוח שירות, כפי שהיה במקרה של פיתוח פינות חמות לקשישים בשכונת הדר בחיפה.

בפועל קיימים תשעה מצבים בסיסיים כפי שניתן לראות בלוח הבא.

לוח 1: מטריצת השילוב

תוך תחומי	תוך ארגוני	רב ארגוני	בין-ארגוני
חבירה בין עובדים סוציאליים השייכים לאותו ארגון.	חבירה בין שני עובדים סוציאליים או יותר משני ארגונים בדפוס של תיאום או שיתוף פעולה	חבירה בין שני עובדים סוציאליים או יותר משני ארגונים או יותר היוצרים מיזם משותף או שותפות.	
עבודת צוות רב מקצועי בתוך ארגון אחד, שבו אנשי הצוות פועלים בתאום.	חבירה רב תחומית ורב ארגונית הבנויה על חלוקת תפקידים וחלוקת אחריות, המלווה בוועדת היגוי ואיגום משאבים בדרך כלל בדפוס של שיתוף פעולה. (מצב זה הוא השכיח)	חבירה של שני ארגונים או יותר, המורכבת מאנשי מקצוע שונים, שהיא מיזם ארגוני משותף או שותפות אך ללא השפעה על דרך העבודה של כל אחד מאנשי המקצוע.	
אנשי מקצוע שונים מאותו ארגון המפתחים שירות חדש.	חבירה של אנשי מקצוע שונים מארגונים שונים המפתחת דרך התמודדות חדשה.	חבירה של שני ארגונים או יותר בדפוס של שותפות המורכבת מאנשי מקצוע שונים הפועלים באופן חדש כתוצאה מההשפעה ההדדית של הידע והמומחיות שלהם.	

מכאן עולה הבחנה נוספת בין חבירה בין-ארגונית לחבירה בינתחומית: חבירה בין-ארגונית תמיד תהייה בין שני ארגונים או יותר, בעוד שחבירה בינתחומית יכולה להיות גם תוך ארגונית.

בפרק זה בחנו שלושה אופנים של יחסי ארגון - סביבה: חבירות בין-מגזריות - בחינה העוסקת בהבנת המשמעות של ההשתייכות המגזרית (ממשלתי, עירוני, שלישי ועסקי) של הארגונים הלוקחים חלק בחבירה על קיומה והצלחתה; חבירות בין-ארגונית - בחינה העוסקת בפן המבני והפונקציונאלי של החבירות כולל סוגיות של אינטרסים והמבחינה בין דפוסי חבירה בכלל ובין שיתוף פעולה לשותפות בפרט. חבירות בינתחומיות - בחינה העוסקת בהבנת ההשפעה שיש למפגש בין תחומי דעת וידע שונים על אופן הפעולה ועל התחומים כאחד. במציאות שלושת אופנים אלו מקבלים ביטויים שונים, כפי שניתן לראות בממצאי חקר המקרה שנעשה באגף לקהילה ושירותים חברתיים בעיר חיפה המוצגים בפרק הבא.

חלק ב

חקר מקרה באגף לקהילה ושירותים חברתיים עיריית חיפה

מטרה

חקר המקרה הוא העוגן השני, עוגן המציאות, של מסמך המדיניות. זהו שרטוט קווי המתאר של החבירות הקיימות כאמצעי לזיהוי הגורמים המשמעותיים לעיצוב מדיניות משרד הרווחה בנושא בדרך של למידה מהפרט אל הכלל. במסגרת זו נעשה מיפוי וניתוח החבירות² הבין-מגזריות, הבין-ארגוניות והבינתחומיות באגף קהילה ושירותים חברתיים בעיריית חיפה (להלן האגף). הבחירה בעיר חיפה כמקום לעריכת חקר המקרה נבעה משתי סיבות 1. במסגרת השתתפות האגף במיזם ארגון לומד של משרד הרווחה ניתן דגש לנושא שותפויות. 2. העיר חיפה הממוקמת באשכול 7 של הלמ"ס ובהיותה עיר מעורבת (יהודים וערבים, חילונים וחרדים), ועיר קולטת עליה היא מהווה במידה רבה שיקוף של המציאות הכלל ארצית.

שיטה

המחקר היה מחקר איכותני - פנומנולוגי, חקר של תופעה במציאות מזווית הראיה של אלו היוצרים ומקיימים אותן. מחקר איכותני הוא זרם מחקרי המתבסס על פילוסופיה מחקרית המדגישה את התהליך והבנתו, מחקר מסוג זה מאפשר להבין רובדי תופעה שהידע עליה הוא מוגבל, (Denzin & Lincoln, 1994; Strauss & Corbin, 1990), בקונטקסט המציאות שבה מתרחשת התופעה. האופן שבו הפרט מבין את אופייה של המציאות, משפיע הן על הדרך שבה הוא תופס ומגיב למציאות (Blumer, 1969), והן על הדרך שבה הוא תופס את עצמו ביחס לתופעה (Maykut & Morehouse, 1994). כוחה של גישה מחקרית זו היא בדגש שהיא שמה על בני אדם, דגש המאפשר, באמצעות שילוב התפיסות השונות של אותם בני אדם הקשורים לתופעה, להגיע להבנה כוללת של תהליכים המאפיינים את התופעה. דנזין (Denzin, 1989), טוען כי מחקר איכותני - פנומנולוגי הוא סוג המחקר הנדרש לשרותי אנוש הרוצים להתייחס לצרכים של אלו אשר בעבורם הם קיימים. זהו מחקר פרשני במהותו והוא מתבסס על תפיסות משתתפי המחקר, תפיסות המשפיעות פעולותיהם.

המתודולוגיה המחקרית הייתה חקר מקרה (case study). גישה מחקרית זו עוסקת בבחינה לעומק של מקרה אחד בתוך סביבתו, ומניחה כי מה שנלמד בקונטקסט אחד ניתן להבנה בקונטקסטים אחרים. יכולת הלמידה מהמקרה הנחקר למקרים

2 המונח שותפויות בשאלון היה מונח כולל לכל דפוסי החבירות .

אחרים נובעת מקווי הדמיון שביניהם על אף השוני הבסיסי בין מצבים, מקומות וכדומה. (יוסיפון, 2001; Yin, 1994; Simons, 1996). שיטה זו מתאימה לבחינת גורמים המשפיעים לאורך זמן על פעילות ארגונית (קופמאן, 2001).

במחקר נעשה שימוש במתודה אחת - שאלון פתוח (ראה נספח 1). בהכנת השאלון לקחו חלק נציג האגף לתכנון מחקר והערכה במשרד הרווחה ונציגי אגף לקהילה ושירותים חברתיים בעיריית חיפה. השאלונים מולאו על ידי עובדי האגף בתקופה שבין פברואר למאי 2005. מילוי השאלון היה נתון לבחירת העובדים. ניתוח החומר היה משולב: דדוקטיבי על פי קטגוריות השאלון, ואינדוקטיבי קטגוריות שעלו מהחומר (שקדי, 2003; Miles, & Huberman, 1994).

ממצאים

התקבלו 91 שאלונים אשר מולאו על ידי 26 עובדים³ (לא הייתה הגבלת שאלונים לעובד), כאשר כל אחד מהשאלונים התייחס לחבירה נפרדת. השאלונים התקבלו מחמש יחידות מטה (ילד ונוער, קשישים, שיקום, התנדבות, קידום נוער וצעירים) ומשלוש מתוך חמש המחלקות האזוריות (הדר, כרמל, מזרח) 39%- ו-57% בהתאמה. בעלי תפקידים שונים השתתפו במחקר מסגנית מנהל האגף ועד עובד סמך מקצועי. מספר השאלונים הגבוה ביותר - 33 - הגיע מראשי צוות. העובדה שחלק מצוות האגף לא נטל חלק במחקר לא אפשרה לקבל תמונה מלאה על כל החבירות הבין-מגזריות, הבין-ארגוניות והבינתחומיות. עם זאת היקף השאלונים שמולאו והמידע הנרחב העולה מהם מאפשרים הן ניתוח של תמונת החבירות הקיימות באגף קהילה ושירותים חברתיים בעיריית חיפה, והן למידה מהמציאות הזו למקומות אחרים.

מועד התחלה

מרבית החבירות 66% (n = 60) התחילו במהלך השנה וחצי שקדמה למחקר (בשנת 2004 ובמחצית הראשונה של שנת 2005). חמש חבירות מתקיימות מזה שבע שנים ויותר, והשאר התחילו בשנים 2000-2003. כאשר ב-6 שאלונים לא צוינו מספר השנים. כל החבירות שהתחילו לפני שנת 2000 נמצאו בשאלונים שמולאו על ידי עובדים מיחידות המטה. העובדה שמרבית החבירות נוצרו בתקופה של שינויי מדיניות הממשלה כולל קיצוצים תקציביים, מעלה את הסברה שנקודת המוצא להקמת החבירות היו מאפיינים בסביבה, כגון מחסור במשאבים (גילפסי, 2004; סמואל, 2002). ייתכן והחבירות הן אחד התוצרים של הפיכת האגף לארגון לומד אשר שם דגש על נושא השותפויות.

3 צוות האגף מונה 162 עובדים סוציאליים, מתוכם 15 ראשי צוות במחלקות האזוריות, 10 עובדי שכונה 20 עובדי מינהל.

מעמד החברה

על 67 מהחברות דווח מעמד של הסכם בעל פה, ל- 13 חברות היה הסכם בכתב, 8 הוקמו על פי דרישת המממנים (יש להניח כי חלקן היו בהסכם כתוב וחלקן היו בהסכם בעל פה), ולגבי 3 חברות לא צוין המעמד. לא הייתה כל חברה במעמד של חובה על פי חוק.

חברות בין-תחומיות

תחומי החברות היו פועל יוצא של - הנושא או האוכלוסייה בה עוסקת החברה, ושל אנשי המקצוע שהיו חלק מהן. באשר לתחומי החברות אלו שעלו במחקר משקפות את מבנה המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ואת מיקוד פעולותיהן. כפי שעולה מלוח מספר 2 לא היה תחום שהיה דומיננטי ביחס לתחומים אחרים, ארבעת התחומים העיקריים היו: ילדים, נכויות, הורים או הורות וקשישים, בעוד שארבעת התחומים בהם היה מיעוט של חברות היו: תעסוקה, נשים, מזון וסטודנטים.

לוח 2: תחומי החברות במספרים מוחלטים

מספר	תחום
30	ילדים
23	נכויות
21	משפחות/הורים/אבות
20	קשישים
15	עולים
12	מגזר ערבי
11	פעילים/תושבים
19	נוער וצעירים
10	תעסוקה
8	נשים
3	מזון
2	סטודנטים
144	סה"כ

הסה"כ הוא יותר מ-91, מכיוון שחברה העוסקת למשל בקשישים עולים נספרה פעמיים וחברה בתחום תעסוקה לנשים ערביות נספרה שלוש פעמים. היקף התחומים והשזירות שלהם, כפי שעולה מלוח מספר שניים הוא בסיס טוב לפיתוח חברות בינתחומיות, המאפשרות פריצות דרך תפיסתיות וביצועיות (כורזים, כץ, וכרמון, 2006).

תחום החברות ונושאייהן מסמנים במידה רבה גם את הפרופסיות המקצועיות מהן באו אנשי המקצוע שיצרו את החברות. ב-91 מהחברות לקחו חלק, בנוסף על עובדים סוציאליים, אנשי מקצוע מתחומי התמחות כמו - חינוך (מורים), גנות (ועוד), בריאות (רופאים), אחיות, אחיות טיפת חלב (ועוד), משפטים (עורכי דין), משטרה, מחשבים, תיאטרון, פסיכולוגים, אנשי דת, פעילים ועוד. כתוצאה מכך, כפי שניתן לראות בלוח מספר 3 נמצאו שלושה מצבי חברה תחומיים - תוך תחומי, רב תחומי ובינתחומי.

לוח 3: התפלגות החברות התחומיות לפי סוג, במספרים מוחלטים ובאחוזים

באחוזים	במספרים מוחלטים	
15%	14	תוך תחומי
83%	76	רב תחומי
16%	21	2 תחומים
42%	39	3 תחומים
26%	16	4 או יותר
2%	1	בינתחומי
100%	91	סה"כ

מרבית החברות - 83% (N=76) היו רב תחומיות כלומר לא התקיימו בהן התנאים לחברה בינתחומית, כאשר מחצית מאלו היו מורכבות מאנשי מקצוע משלושה תחומים כמו עבודה סוציאלית, רפואה, משטרה או אחרים. כל החברות הדו תחומיות היו בין עבודה סוציאלית וחינוך.

42% (N=39), מהחברות היו מורכבות מאנשי מקצוע משלושה תחומי ידע שונים בהרכבים שונים אך תחום ידע אחד משותף לכולם - עבודה סוציאלית. הקו המשותף לחברות שהיו מורכבות משלושה תחומים ומעלה היה שהן עסקו בנושאים מורכבים, כמו: "קידום תקשורת בין השירותים ובין תושבים ממוצא אתיופיים". חברות בהרכב של שני תחומים בלבד היו ב-21 חברות, 16 מתוכן היו בין עובדים סוציאליים ואנשי חינוך כמו מורים, מנהלי בתי ספר, בשירותים לילדים בסיכון והוריהם. בארבע מהן צוין המאפיין של העברת ידע.

החברות התוך תחומיות ($N = 14$), כלומר בין עובדים סוציאליים מארגונים שונים, היו כולן בינגזריות, בתחומים של: עולים, תעסוקה וקשישים, ועסקו בשירות ישיר לאוכלוסייה כמו שירותי שיקום.

נמצאה רק חברה אחת שברמה ההצהרתית שלה נקראה בינתחומית - הוועדה הבינתחומית לקידום ילדים ונוער בחליסה.

חברה בינתחומית עוסקת באופן החיבור בין אנשי מקצוע בהיבט הידע והפעולה (כרמון, 2002; Klein, 1990, 1996), והיא דורשת השקעת זמן ללמידה הדדית, ליצירת שפה חדשה ולדרכי פעולה חדשות. מתוך השאלונים מסתמן שככל הנראה, החברות בחיפה לא התפתחו לכדי חברות בינתחומיות, אלא היו חברות רב תחומיות, שבהן קיימת ההכרה במומחיות בתחומים האחרים הכרה המביאה לדיאלוג בין אנשי מקצוע ובין פרופסיות ומומחיות אך ללא השפעה (כורזים, כץ, כרמון, 2007).

חברות בין- מגזריות⁴

חברה בין-מגזרית היא חברה שבה הארגונים הלוקחים חלק משתייכים לפחות לשני מגזרים שונים כאשר כל מגזר מביא עימו סוג אחר של "נכסים", אשר ביחד מאפשרים יישום תפיסה פיתוחית המדגישה ראייה כוללת ואיגום משאבים (בן אליא, 1996; Kalegaonkar & Brown, 2000).

ב-91 החברות לקחו חלק 171 ארגונים מכל סוגי המגזרים: הממשלתי, העירוני, העסקי וה"מגזר השלישי". המספר הגבוה ביותר של ארגונים היה של ארגוני המגזר השלישי - 78 ארגונים, מתוכם 65 ארגונים מקומיים, זאת מתוך 1304 ארגוני מגזר שלישי שעל פי גדרון ואחרים (2004), היו בחיפה בשנת 2001. המונח "המגזר השלישי" הוא, על פי גדרון ואחרים (2003), מונח כולל למגוון של ארגונים ללא מטרת רווח ביניהם עמותות, ארגונים וולונטריים, קרנות, ארגוני ספורט, מוזיאונים, קופות חולים, מתנ"סים, אוניברסיטאות, ארגונים מקומיים ארציים, ובינלאומיים ועוד. היקף הארגונים שהיו חלק מהחברות בחיפה משקף את הטענה של קופ (2004), על זירה רווית ארגונים. הלוח הבא מציג חלוקה של הארגונים שלקחו חלק בחברות בחיפה לפי מגזרים, תוך מיון פנימי במגזר העירוני, במגזר הממשלתי וב"המגזר השלישי". המיון מאפשר קבלת תמונה מפורטת על הרכבי החברות הבין-מגזריות.

4 כל ארגון נספר פעם אחת גם אם הופיע ביותר מחברה אחת.

לוח 4: מציג את השיוך המגזרי של הארגונים במספרים מוחלטים

מספר הארגונים	סוג המגזר
45	עירוני
9	רווחה
21	אחר
15	בתי ספר וגני ילדים
25	ממשלתי
7	משרד הרווחה
18	משרדים אחרים
23	עסקי
78	מגזר שלישי
65	מקומי
13	ארצי
171	סה"כ

היקף הארגונים מכל המגזרים ובעיקר מהמגזר השלישי התבטא במגוון של מצרפים: כמו עירוני - מגזר שלישי; ממשלתי - עירוני; עירוני - מגזר שלישי - מגזר עסקי ואחרים. כאשר מסתכלים על הרכב החבירות בפילוח בתוך כל אחד מהמגזרים מוצאים כ-21 מצרפים שונים, למשל: ממשלתי, עירוני רווחה - עירוני אחר - מגזר שלישי ארצי; ממשלתי משרד הרווחה - ממשלתי אחר - מגזר שלישי מקומי - מגזר שלישי ארצי.

ב-85 מתוך 91 החבירות שנחקרו במחקר זה אחד הארגונים היה ארגון מ"המגזר השלישי". מבין ארגוני "המגזר השלישי" בלטו מספר ארגונים שלקחו חלק ביותר מחבירה אחת, למשל אוניברסיטת חיפה שהשתתפה ב-13 חבירות בתחומים שונים, מתנ"ס נווה יוסף ב-10 חבירות, או ארגון ויצ"ו ב-7 חבירות. מרכזיותם של ארגוני המגזר השלישי בחבירות בחיפה משקף את המציאות הכלל ארצית בזירת שירותי הרווחה (גדרון, בר, וכך, 2003; קופ, 2004), ואת המציאות של הישוב.

ב-13 מתוך 91 החבירות שנחקרו במחקר זה אחד הארגונים השותפים היה ארגון עסקי. החבירות עם המגזר העסקי היו בעיקר על בסיס של הספקת שירותים כחלק ממדיניות ההפרטה כמו חוק הסיעוד או קניית שירותים כמו שירותי הנחיה

בתוכניות לילדים. רק בשלוש חברות היה בסיס של תרומה לקהילה כמו במקרה של המועדוניות הטיפוליות שאחד הארגונים בחבירה היה "צים - החברה לישראל". הסבר אפשרי למיעוט חברות עם המגזר העסקי שלא על בסיס הספקת או קניית שירותים הוא שהמגזר העסקי מעדיף כיום יחסים המושתתים על מעורבות ושותפות ולא כבעבר על בסיס יחסי תורם - נתרם (כץ, 2003).

השלטון המרכזי, קרי הממשלה, משחק תפקיד משמעותי בהתנהלות מערכת השירותים המוניציפאליים בכלל, ובתחום שירותי הרווחה, במובן הרחב שלהם, באופן מיוחד. זוהי מערכת סבוכה, המושפעת ממכלול גורמים והמשתנה מרשות מקומית אחת לרעותה, שעברה שינויים משמעותיים בעשורים האחרונים לכיוון של ביזור, עצמאות ואוטונומיה (דרי, 2000; הכט, 2003; רזין, 2003). על כן חשוב להבין את היקף המעורבות של ארגונים מהמגזר הממשלתי בחברות של האגף בחיפה. כמעט במחצית מהחברות (N = 43), היה מעורב ארגון ממשלתי. סך הכל לקחו חלק בחברות עשרה משרדי ממשלה ב-43 חברות, שהן כמעט מחצית מכלל החברות.

הלוח הבא מציג את חלקם של משרדי הממשלה בחברות.

לוח 5: חלקם של משרדי הממשלה בחברות לפי משרדים במספרים מוחלטים

מספר החברות בהן היה שותף	המשרד
11	שיכון - שיקום שכונות
10	חינוך
9	בריאות
8	רווחה
6	משטרה
5	תמ"ת
4	קליטה
2	ביטוח לאומי
1	תחבורה
1	מועצה דתית
57	סה"כ

5 הסה"כ הוא גבוה מ 43 מכיוון שהיו חברות בהן לקחו חלק שני משרדי ממשלה או יותר

חשוב לציין כי החברות עם ארגונים ממשרדי הממשלה היו עם מספר ארגונים מאותו משרד. למשל, במשרד הרווחה - השרות לזקן, חסות הנוער, נוער וצעירים, נשים ונערות, פרט ומשפחה ואחרים; במשרד הבריאות - טיפת חלב (7), מחלות זיהומיות, בריאות הנפש ואחרים; במשרד התמי"ת שרות התעסוקה (3) ואחרים.

מתוך 43 החברות שבהן היה שותף ארגון ממשלתי, 13 היו עם שני ארגונים ממשלתיים או יותר. ב-9 מתוך ה-13 אחד הארגונים היה שיקום שכונות, בעוד שמשרד הרווחה שהיה שותף רק ל-2 מתוך ה-13. החברות בהן לקחו חלק מספר ארגונים ממשלתיים התמקדו בעיקר בשלושה תחומים - תעסוקה (4), ילדים, נוער, משפחות והורים (7). במחצית מכלל החברות שבהן אחד הארגונים היה ארגון ממשלתי דווח על מאפיינים של שותפות כמו קיומן של מסגרות מפגש קבועות - ועדת היגוי, צוות היגוי, תפיסת אחריות משותפת, ומימון משותף (ראה דיון בהמשך).

כפי שעולה מלוח 5 מספר החברות שבהן לקח חלק ארגון ממשרד הרווחה היה נמוך: 8 מתוך ה-91. חברות אלו היו בנושאים כוללניים, כמו קהילה נגישה לנכים, ובשירותים ישירים, כמו נופשון לזקנים. בחברות אלה לקחו חלק גם ארגונים ממשרדי ממשלה אחרים, מהמגזר השלישי המקומי והארצי ומהמגזר העסקי. שתיים מהחברות היו ביוזמת משרד הרווחה - המרכז למשפחות חד הוריות, שהוא גם הוותיק ביותר משנת 1986, ומרכז רב תחומי לטיפול בנפגעות תקיפה מינית. כל אחת מהשותפויות הייתה עם ארגון שונה (שירות/אגף) במשרד הרווחה. ייתכן ומספר זה אינו מעיד על רמת המעורבות של משרד הרווחה הקיימת בפועל למשל באמצעות המפקחים המחוזיים, אלא רק על תפיסת המשתתפים את מעורבות ארגון מרמת המטה. הסבר אחר הוא שממצא זה מבטא את רמת הביזור המקצועית של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובעיקר אלו של הערים הגדולות. במילים אחרות, בעוד שברמה המינהלית תקציבית משרד הרווחה נתפס כמשרד מרכזי (דרי, 2000), הרי שברמה המקצועית קיימת רמת ביזור גבוהה יותר.

חברות בין-ארגוניות

חברה בין ארגונית מתקיימת בין שני ארגונים או יותר. אחד הגורמים המשפיעים על גודל החברה הוא מספר הארגונים הפועלים באותו נושא. אחד המאפיינים של סביבת המחלקות לשירותים חברתיים הוא הגידול במספר הארגונים (קופ, 2004). בעיר חיפה קיים ממד נוסף והוא מודל עבודה - "מודל העננים" - של אגף קהילה ושירותים חברתיים. "מודל העננים" מעודד יצירת חברות עם ארגונים אחרים, והוא פותח במסגרת השתתפות האגף בתוכנית ארגון לומד של משרד הרווחה

(חיפה, מצגת אוקטובר, 2004). האקלים הארגוני ברמת האגף הוא אקלים מעודד יזמות ויצירת חברות עם גורמים בקהילה הנתפסים כמשמעותיים להתמודדות עם תופעה. הלוח הבא מציג את גודל החברות במספרים מוחלטים ואחוזים.

לוח 6: גודל החברות⁶ במספרים מוחלטים ובאחוזים

גודל החברה	מספר החברות	באחוזים
2 ארגונים	16	17.5%
3 ארגונים	22	24%
4 ארגונים	17	18.5%
5 ארגונים	19	21%
6 ארגונים	9	10%
7 ארגונים או יותר	8	9%
סה"כ	91	100%

ההיקף של 171 ארגונים בא לידי ביטוי בגודל החברות: 40% מהן היו מורכבות מ-5 ארגונים או יותר מתוכן אחת הייתה מורכבת מ-10 ארגונים ואחרת מ-12 ארגונים. החברות שהיו בגודל של יותר מ-6 ארגונים (N=17), היו כולן למעט אחת ביוזמת האגף, 11 מתוכן היו במחלקות אזוריות, והוקמו בעיקר בשנים 2004-2005. ניתן לזהות בהן שני מקבצי תחומי פעולה האחד של חברות סביב מתן שירותים כמו מועדונית או הכשרה מקצועית לצעירים, האחר של חברות שעסקו בנושאים מורכבים לאוכלוסייה מוגדרת כמו קידום בריאות בעדה האתיופית או שכונה תומכת ילדים. השתתפו בהן ארגונים מכל המגזרים בתמהילים שונים, ובכולן היו ארגוני המגזר השלישי עדות למרכזיותם של ארגונים אלו במערך שירותי הרווחה כפי שטוענים גדרון בר, וכץ (2003). רק ב-5 חברות, כולן מהמחלקות האזוריות, לקחו חלק תושבים שלא במסגרת ארגון מקומי.

דפוס החברות

ארגונים בוחרים את האופן שבו יחברו לארגונים אחרים. דפוס החברה מבטא לדעת סמואל (2002), את העוצמה הכלכלית או הפוליטית של הארגונים הלוקחים חלק בחברה. זיהוי דפוסי החברות בחיפה נעשה על פי המאפיינים המזוהים עם כל אחד משבעת הדפוסים עליהם עמדנו בחלק הקודם. בחיפה זוהו שני דפוסים: תאום ושיתוף פעולה לא נמצאה חברה בדפוס השותפות אך נמצאו מספר חברות בהן היה מאפיין מסוים של שותפות כפי שניתן לראות בלוח הבא.

לוח 7: דפוסי החבירות

שותפות	שיתוף פעולה	תאום	התארגנות
תכנון וקבלת החלטות משותפות (1) מיזם משותף (3) פעולות משותפות (4) הפעלה משותפת (2) אחריות משותפת (1)	ועדת היגוי ו/או צוות היגוי (53) ו/או צוות פעולה, או ועדה אופרטיבית (21) חלוקת תפקידים ברורה (6)	רק העברת מידע ועדכון טלפוני (17)	
מימון משותף (31)	סיוע במימון או מימון חלקי (10), צינור להעברת כספים (1)		מימון
למידה משותפת (1)	תמיכה מקצועית לסוגיה (16) העברת ידע בעיקר למתנדבים או פעילים (14)		למידה

מתוך הלוח עולה כי החבירות הבין-ארגוניות בחיפה היו בעיקרן בדפוס שיתוף פעולה - הסדר פעולה מתמשך המתבסס על יעילות ניצול המשאבים של כל ארגון, חלוקת אחריות בינם, ושימוש בוועדות היגוי או צוותי פעולה (Abramson & Rosen, 1977; Hall et al, 1995; thal). דפוס התיאום ודפוס שיתוף הפעולה כפי שאינו בלוח מספר אחד, המציג את מטריצת המצבים, מאפיינים חבירות רב ארגוניות תוך תחומיות או רב תחומיות. עם זאת ניתן לראות כי בחלק מהחבירות היו מאפיינים של שותפות כמו מימון משותף, קבלת החלטות משותפת, הפעלה משותפת. אשר לחבירות הבינתחומיות האמורות להתפתח באמצעות למידה משותפת, למרות ריבוי אנשי המקצוע, ומגוון הסוגיות שעסקו בהן בחיפה, אף לא חבירה אחת הייתה או התפתחה לחבירה בינתחומית.

אינטרסים

חבירה בין-ארגונית בכלל, ובדפוס השותפות בפרט, נוצרת במצב של מפגש אינטרסים (שלח וכן ארי, 1990; Holland, 1997), כשלכל חבירה יש את מארג האינטרסים שלה. המארג כולל, את האינטרסים של הארגונים, ואת האינטרסים של בני האדם היוצרים את החבירה. על כן בכל חבירה חשוב לזהות את האינטרסים ולהבין את המצרף שהם יוצרים. אולם ממחקרים (Milward, 2001; Cordero-Guzman, 1991 ואחרים), מתברר כי למתן לגיטימיות לאינטרסים של הארגונים האחרים יש

חשיבות לא פחותה. לכן מיפוי האינטרסים התייחס הן לתפיסת האינטרסים של האגף והן לתפיסת נציגי האגף את האינטרסים של הארגונים האחרים.

התמונה המצטיירת היא של שלוש קבוצות אינטרסים: מקצועיים המתחלקים לשתי תת קבוצות - ישירים (המתייחסים לאוכלוסייה בעבורה הוקם השירות) וכלליים (המתייחסים לעקרונות המקצוע); ארגוניים (המתייחסים לארגון ולפעולתו) ואישיים (המתייחסים לאנשים עצמם). חשוב לציין כי חלק ממשתפי המחקר תפסו את האינטרסים המקצועיים כערכיים, ואת האינטרסים הארגוניים ככלכליים.

הלוח הבא מציג את מיפוי האינטרסים, כפי שנכתבו על ידי משתתפי המחקר, לפי סוג האינטרס ועל פי ההשתייכות המגזרית של הארגונים.

לוח 8: מיפוי תפיסת האינטרסים לפי סוג האינטרס וסוג הארגון

אינטרסים סוג ארגון	מקצועיים ישירים	מקצועיים כללים	ארגוניים	אישיים
האגף	"מתן מענה לצורכי..." "חיבור בין תושבים ומשטרה"; "הפגת הבדידות לקשישים"; "קליטה מוצלחת לעולים"; "סיוע לילדים סוכרתיים"	"מניעת השלכות חברתיות לבעיה רפואית"; "שיפור הסטיגמה של השכונה"; "עבודה עם כוחות בקהילה"; "שילוב אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה".	"איגום משאבים; "שיווק שירותי רווחה"; "הרחבת מערך השירותים"; "תיאום ותווך בין מחלקות".	
עירוני אחר	"מתן מענה לאוכלוסייה קשישה המבקרת במרכז יום ללא עלות.."	"קידום הגיל הרך"; "מניעת שוטטות נערים"; "שיקום אנשים עם נכות בקהילה"	"איגום משאבים"; "קידום יעדי המנהלת"; "נראות מול התושבים"; "תדמית העירייה עם הפנים לאנשים עם נכות"; "הילדים המתגוררים במזרח הדרום לקוחות פוטנציאליים של המרכז"; "ביצוע מדיניות ראש העיר"	"נראות לעבודה שלה"; "הצלחה אישית"
ממשלתי	"מתן מענה למשפחות וילדים בקרב האוכלוסייה החרדית"; "מתן מענה לנשים נפגעות תקיפה מינית";	"העלאת תחושת הביטחון באזור"; "קידום השכונה"; "שילוב אנשים עם צרכים מיוחדים בקהילה"; "פיתוח זיקה יהודית"; "צמצום האבטלה"	"מתן שירותים בצורה יעילה"; "מימוש יעדי המשרד"; "שיווק שיטור קהילתי"; "מתן לגיטימציה למודל של...";	

אינטרסים סוג ארגון	מקצועיים ישירים	מקצועיים כללים	ארגוניים	אישיים
מגזר שלישי מקומי	"שיפור איכות חיי הקשיש בשכונה"; "חיזוק ביטחון אישי בשכונה"; "קידום הישגיים שפתיים ולמודיים לילדים"; "סיוע בבעיית התמודדות יומיומית של עיוורים"; "דאגה לנשים חד הוריות";	"חינוך לבריאות ומניעת מחלות"; "שיקום אנשים עם נכות בקהילה"; "שיפור איכות חיים"; "תרומה למדינת ישראל"	"איגוס משאבים"; "מקבל תקורה"; "רווח כספי"; "שיווק מרכז היום בפני בני משפחות הקשישים"; "נראות לבית הספר"; "פרסום המקום"; "חיבור האקדמיה לשטח"; "יחסי ציבור טובים עם המחלקה"; "הצלחה"; "מתן מענה לצרכים של חברי העמותה"; "התמקצעות"	"העצמה עצמית"; "קבלת כבוד"; "הצלחה בלימודים"; "מלגה מהאוניברסיטה"
מגזר שלישי ארצי		"קידום הנופשון בארץ"; "פיתוח וקידום איכות חיי התושבים";	תמיכה ברעיון חדשני; הצלחת פרויקט דירות פתוחות הקמת בסיס לעמותת על"ם בחיפה;	
עסקיים		"קידום נושא התעסוקה"; "הרצון לתרום לקהילה ולילדים בסיכון"	"רווח עסקי"; "יחסי ציבור"; "קשרים כלכליים עם עיריית חיפה"	"להרוויח כסף"

מתוך הלוח מסתמנת הדומיננטיות של תפיסת האינטרסים המקצועיים הן הישירים והן הכלליים כאינטרסים משותפים/זהים לארגונים שלקחו חלק בחבירות השונות. לדוגמא בתוכנית "קבוצת העצמה של נשים ערביות להכוונה תעסוקתית", שהיא חבירה בין שלושה ארגונים: ארגון מהמגזר העירוני, ארגון ממשלתי, וארגון מקומי מ"המגזר השלישי" תפיסת האינטרסים המקצועיים של כל אחד מהם הייתה זהה. על האינטרס של הארגון הממשלתי שיקום שכונות נכתב "מתן מענה לאוכלוסייה המתגוררת באזור שיקום שכונות"; של הארגון עירוני "מתן מענה לאוכלוסייה הזקוקה להעצמה בנושא תעסוקה" של הארגון הוולונטרי "אוכלוסיית העמותה הזקוקה להעצמה בנושא". בחבירה בנושא "שכונה תומכת לילדים ונוער" הייתה

תפיסה של אינטרס ארגוני משותף - איגום משאבים, ביחס ל-4 מתוך 6 הארגונים הלוקחים חלק בחבירה זו.

השימוש בשלוש קבוצות האינטרסים במשולב מרמז על מתן לגיטימיות לשלושת הסוגים במצבים שבהם יש מפגש של אינטרסים, לדוגמה בחבירה בנושא קידום אוכלוסיית הקשישים במתחם מלבן בהדר. בחבירה זו, המורכבת מ-12 ארגונים, מארבעת המגזרים, תפיסת האינטרסים הייתה שילוב של אינטרסים מקצועיים ואינטרסים ארגוניים, - "שיפור איכות חיי הקשיש בשכונה" או "קידום אוכלוסיית הקשישים בשכונה" אינטרס מקצועי זה נתפס כאינטרס של תשעה ארגונים; אינטרס כלכלי - "רווח כספי" - אינטרס ארגוני זה יוחס ל-2 ארגונים מהמגזר העסקי; אינטרס ארגוני אחר - "חיבור האקדמיה לשטח" יוחס לאוניברסיטה. לגבי חבירה אחרת - "ברי שיקום" - שילוב אנשים עם נכות בתעסוקה בעירית חיפה, בה לוקחים חלק שני ארגונים עירוניים וארגון מ"המגזר השלישי", הוצג השילוב באופן הבא: תפיסת האינטרס של הארגון מ"המגזר השלישי": "כלכלי - מכירת תוכנית שיקומית תעסוקתית לקהילה, ערכי - שיקום אנשים נכים בקהילה"; תפיסת האינטרס של הארגון העירוני הנוסף "ערכי - כנ"ל, תדמיתי - העירייה עם הפנים לאנשים עם נכות בקהילה" ותפיסת האינטרס של הארגון מהאגף "ערכי, מקצועי".

הסתכלות כללית על הלוח מצביעה על תפיסה שונה ביחס לאינטרסים של ארגונים ממגזרים שונים. תפיסת האינטרסים של האגף לקהילה ושירותים חברתיים הייתה בעיקרה אינטרסים מקצועיים ישירים וכללים בצרוף מספר מצומצם של אינטרסים ארגוניים. תפיסת האינטרסים של ארגונים ממשלתיים הייתה של אינטרסים מקצועיים ישירים וכללים ושל אינטרסים ארגוניים, אך לא יוחס להם האינטרס של איגום משאבים. נקודה בולטת בלוח הייתה בתפיסת האינטרסים האישיים שנמצאה במספר מועט של חברות ויוחסה רק לארגונים עירוניים אחרים, לארגונים מקומיים מ"המגזר השלישי", ולארגונים עסקיים.

היזמה לחברות

מתוך 91 החברות 52 (57%) היו ביוזמת האגף; 11 היו ביוזמה משותפת של ארגון מהאגף וארגון חיצוני ממשלתי או ארגון מהמגזר השלישי; 22 היו ביוזמת ארגון חיצוני מתוכן - 12 ביוזמת ארגון מהמגזר השלישי; 7 ביוזמת ארגון ממשלתי; 3 היו יזמה של מנהלת הדר, ב-6 מקרים לא צוין מי יזם את החבירה.

רובן של החברות שביזמת האגף (37 מתוך ה-51) היו מהמחלקות האזוריות בעיקר ממזרח והדר. החברות ביוזמת האגף עסקו בכל תחומי פעילות האגף,

בתפוזרת הדומה לזו שהוצגה בלוח מספר 1. אף לא אחת מהחבירות ביוזמת האגף הייתה על בסיס חוק או דרישת מממנים, אלא על בסיס הסכם בעל פה. ב-22 מהן צוינה הסיבה של קשרים אישיים ומקצועיים, כולל ניסיון מוצלח קודם כנקודת מוצא ליוזמה לחבירה. סיבות נוספות ליוזמה לחבירה מצד האגף היו: צורך של האוכלוסייה (ב-30 חבירות); אינטרס משותף של הארגונים (19); ואיגום משאבים (18). החבירות ביוזמת האגף היו רב תחומיות במובן שכללו אנשי מקצוע מתחומי הבריאות, החינוך, המשטרה ומתנדבים ובין מגזריות בעיקר עם ארגונים מהמגזר הממשלתי, המגזר העירוני והמגזר השלישי (20).

מכאן עולה כי החבירות שהאגף יזם היו פועל יוצא של מאפייני הסיבה בה האגף פועל בהתייחס לאוכלוסייה ולארגונים האחרים הפועלים בה. לקיחת תפקיד של יזם באה גם לידי ביטוי בתפקידים שהאגף מילא בחבירות כפי שנראה בהמשך.

גורמי השפעה על החבירות

חבירה מושפעת ממכלול גורמים מסוגים שונים - מהקונטקסט, מהצורך במשאבים, מצרכים של האוכלוסייה ועוד (גילפסי, 2004; Schopler, 1994; Hall et al, 1977; Abramson & Rosental, 1995; ואחרים). ואכן לתפיסת משתתפי המחקר החבירות בחיפה הושפעו ממגוון של גורמים אותם ניתן לקבץ לעשר קטגוריות המתחלקות לשתי קבוצות על פי שכיחותם: הקבוצה הראשונה כוללת חמש קטגוריות אשר הופיעו בתדירות גבוהה, וחמש הקטגוריות אשר הופיעו בתדירות נמוכה הן הקבוצה השנייה, כפי שניתן ללמוד מהלוח הבא.

לוח 9: תפיסת גורמי השפעה על החבירות על פי קטגוריות ובמספרים מוחלטים

שכיחות	קטגוריות בשכיחות נמוכה	שכיחות	קטגוריות בשכיחות גבוהה
7	גורמים הקשורים בניהול התוכנית	51	גורמים הקשורים במשאבים
6	גורמים הקשורים באגף הרווחה	48	גורמים הקשורים בחבירה
5	גורמים הקשורים בכדאיות השותפות	42	גורמים הקשורים באוכלוסייה
3	גורמים הקשורים בהצלחה	42	גורמים הקשורים בקשרים בין השחקנים
2	גורמים הקשורים בשחקנים אישית	38	גורמים הקשורים בשירות/ תוכנית

מכיוון שניתן היה לציין יותר מגורם אחד, הסך הכול הוא יותר מ-91 $N=225$

גורמים הקשורים במשאבים

קטגוריה זו כוללת גורמים המתייחסים לשלושה סוגי משאבים: תקציב, תשתית ותחומי ידע מתחומים אחרים. הסוג הראשון והדומיננטי היו משאבים תקציביים, בעיקר האפשרות לאיגום משאבים כספיים - "כל הארגונים שותפים במימון והודות לכך ניתן להוציא את התוכנית אשר יקרה מאד לפועל". כמו כן היו מקרים בודדים של תקציב מיוחד, מחסור בתקציב, או תפיסה של הנושא כ"טוב לגיוס כספים". הסוג השני היה זמינות של משאבי תשתית - "המצאות מרכז טראומה בבי"ח בני ציון"; "בסיס מוצק של פעילים", "נגישות של מבנה וכוח אדם ללא צורך בתקצוב מיוחד". הסוג השלישי התייחס למשאבי ידע, שהופיעו בתדירות נמוכה ובעיקר בתוכניות ייעודיות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות כמו אוכלוסיית העיוורים או בתוכנית בריאות לעולים יוצאי אתיופיה - "השותפות נבנתה עם ארגוני בריאות כי זהו תחום ההתמחות שלהם".

גורמים הקשורים בחבירה

קטגוריה זו כוללת מספר גורמים הקשורים בחבירה עצמה כמו ראייה משותפת של הצורך, מחויבות הארגונים השותפים, מרחב גיאוגרפי משותף, מטרות ארגוניות משותפות. הגורם המרכזי בקטגוריה זו היה התפיסה של האינטרס משותף כמרכיב מהותי בחבירה עצמה ולא רק כנקודת מוצא להקמתה.

גורמים הקשורים באוכלוסייה

קטגוריה זו כוללת שתי קבוצות גורמים: הקבוצה הדומיננטית הייתה צורכי האוכלוסייה ומאפייניה - "הפגת בדידות של קשישים ניצולי שואה"; "מספר רב של ילדים שמספרם גדל מדי שנה שמגיע עם בעיות משפחתיות"; "העדר מענה משטרתי לעולים דוברי רוסית". ניתן להניח כי ההשפעה של גורמים אלו הייתה הן על שלב הקמת החבירה והן על שלב התחזוקה שלה. השנייה התייחסה אל הקשר עם האוכלוסייה בעבורה נבנה השירות כגורם משפיעה על החבירה כמו למשל נכונות האוכלוסייה להשתמש בשירות - "פתיחות מצד הקהילה החרדית לפרויקטים משותפים עם הרווחה".

גורמים הקשורים בשחקנים

קטגוריה זו כוללת גורמים העוסקים בקשרים בין השחקנים כמו: ויתור על אגו - "ויתור על אגו ורצון ללכת על שותפות אמיתית", נכונות לשיתופי פעולה בין שחקנים, נכונות לעבודה משותפת ואחרים. הגורם הדומיננטי בקטגוריה זו היה קשרי גומלין טובים מקצועיים ואישיים בין השחקנים - "קשר אישי טוב בין השותפים", "קשרי עבודה טובים", "קשרי גומלין טובים עם ויצ"ו".

גורמים הקשורים בשירות

בקטגוריה זו נכללו גורמים כמו המתייחסים לשירות סביבו נבנתה החבירה כמו מהות השירות, איכות השירות, אופי השירות - "באמצעות צילום ככלי אטרקטיבי", הרצון לשפר את השירות, הגורם הדומיננטי בקטגוריה זו היה הצורך בשירות - "עליה בתופעות האלימות בשכונת הדר", "הצורך בשטח עלה ממספר גורמים" "קיום צורך במתן מידע ברוסית למשפחות של מקבלי חוק סיעוד חדשים בכל חיפה"

גורמים הקשורים בניהול התוכנית

בקטגוריה זו עלו גורמים כגון: דרך הפעולה - "העסקת מנחה מקצועית עיוורת", "חלוקה צודקת של הנטל", "ניהול משותף", "השיוק של השירות, צורך בניהול כספים על ידי גורם חיצוני,

גורמים הקשורים באגף לקהילה ושירותים חברתיים

בקטגוריה זו נכללו ארבעה גורמים: יכולת תקציבית של האגף, מחויבות צוות האגף - "מחויבות של עו"ק המח' לנושא שיפור היחסים בין הורים וילדים", מעמד האגף, והקשר של מחלקה באגף עם האוכלוסייה - "שירותי רווחה הפכו להיות כתובת לכל התחומים לאוכלוסייה האתיופית בזמן שאין להם את המשאבים והסמכויות".

חמשת הגורמים שהופיעו בשכיחות גבוהה בלוח תשע תואמים את תפיסת האינטרסים כפי שהוצגה בלוח שמונה ובעיקר את קיומם של אינטרסים זהים. מכאן ניתן להניח כי ככל הנראה קיים קשר בין תפיסת גורמי ההשפעה על החבירות לבין תפיסת האינטרסים של הארגונים השונים הלוקחים חלק בחבירה, ולקשר זה תהייה השפעה על מידת הצלחת חבירה כלשהיא.

נקודה מעניינת לציון היא שכל הגורמים הוצגו מנקודת מוצא חיובית, כלומר של השפעות חיוביות, למעט מקרה אחד "השותפים לא הצליחו להעביר את האחריות משירותי הרווחה אליהם, ולכן זה ממשיך עם העו"ס"

תפקיד האגף בחבירות

התפקידים שממלא ארגון בחבירה הם לדעת רוזנטל ומזרחי (Rosenthal & Miz- rahi, 2004), אמצעי להגברת האפקטיביות של השירות הניתן באמצעות החבירה. סוג התפקידים יבטא את עוצמות הארגון (סמואל, 2002), את השלב בו נמצאת החבירה (Weiss, 1987), את ההסכמות בין הארגונים (Schopler, 1994), ועוד. לתפיסת עובדי האגף לקהילה ושירותים חברתיים, לאגף יש מגוון של תפקידים

המשתנים בהתאם לדפוס החבירה, לנושא, ובעיקר להיבט היוזמה. בחבירות אותן יזם ארגון מהאגף התפקידים היו של העלאת הצורך, בניית התוכנית, הכשרה, ליווי, מימון ועוד (קו קשר לשיטור קהילתי ברוסית; מרכז טל"ה). בחבירות שהיוזמה להן הייתה משותפת עם ארגון נוסף תפקיד האגף נתפס במונחי שותפות "שותפים לגיוס לקוחות לקבוצה, לבניית התוכנית, ולליווי הקבוצה" (הכנת נשים לעולם העבודה). בחבירות שהיו ביוזמת ארגון אחר התפקיד היה שונה "מימון, והפעלה" (המרכז למשפחות חד הוריות); "יעוץ, ליווי, הערכה" (תעסוקה בתנועה); "חברות בועדת היגוי, ייזום פרויקטים, סיוע במימוש וביצוע פרויקטים" (קהילה נגישה חיפה); "הובלה" (הכנה לעולם העבודה). הלוח הבא מציג את מגוון התפקידים אותם ממלא האגף בחבירות השונות.

לוח 10: תפקידי האגף בחבירות לפי סוג, קטגוריות ובמספרים מוחלטים

שכיחות	פעולה משותפת	שכיחות	פעולה עצמאית
9	שותפות בצוות היגוי	39	ליווי מקצועי
3	הובלה עם צוות היגוי/ שותפים	34	מימון
1	שותפות בתכנון פרויקטים	31	איתור לקוחות, וגיוס פעילים
		32	מעקב ליווי, פיקוח ובקרה
		30	הובלה של התהליך כולל חיבור בין השותפים
		13	ריכוז, ביצוע, ניהול, הפעלה של הפרויקט
		12	העלאת צרכים
		9	שיווק פרסום, מודעות

סוג התפקידים אותם מילא האגף בחבירות כפי שניתן לראות בלוח 10 מחזק את מה שהוצג בלוח 7: רוב החבירות הן בדפוס שיתוף הפעולה - כל ארגון ממשיך לפעול באופן עצמאי.

מתוך לוח 10 עולה כי רוב התפקידים שהאגף מילא בחבירות היו בקטגוריה של פעולה עצמאית ומיעוטן בקטגוריה של פעולה משותפת. פעולה עצמאית מאפיינת את דפוס שיתוף פעולה ולא את דפוס השותפות, וכפי שראינו בלוח 7 אמנם רוב החבירות בחיפה היו בדפוס שיתוף פעולה. דפוס החבירה הוא בחירה של ארגון, בחירה האמורה להשיג את התוצאות הרצויות לו והמבטאת את עוצמתו (סמואל, 2002).

כל חבירה היא תהליך המורכב מארבעה שלבים - היווצרות, הקמה, תחזוקה, סיום רוב התפקידים שמילא האגף בחברות מאפיינים את שלב התחזוקה, ממצא העולה בקנה אחד עם הנתון ש-66% התחילו בשנה וחצי שקדמה למחקר.

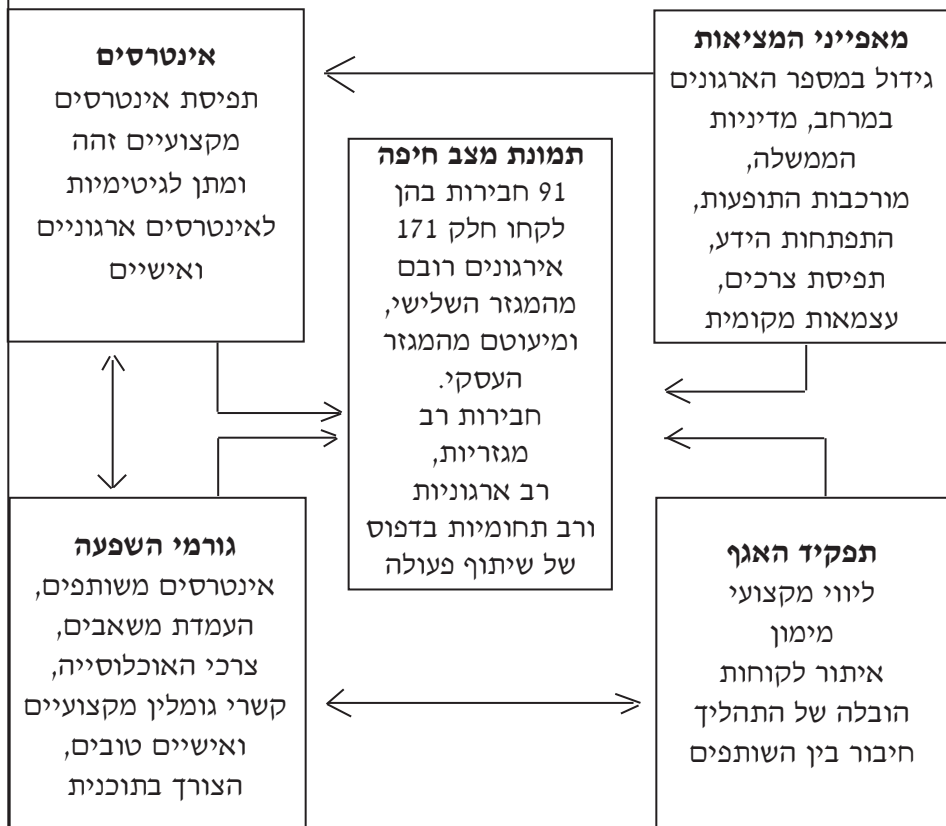
היקף התפקידים שעובדי האגף ממלאים בחברות ובעיקר באלו שהיו ביוזמת האגף מלמדים על מרכזיות הנושא בעבודתם.

חלק ג מסקנות והמלצות

מסקנות

בחיפה קיים היקף מרשים של חברות עם מגוון של ארגונים מכל המגזרים. עיקר החברות הן עם ארגונים מ"המגזר השלישי", אשר מיקודם הוא הספקת שירותים, ומיעוטן עם המגזר העסקי. רוב החברות היו רב מגזריות, רב ארגוניות, ורב תחומיות בדפוס שיתוף פעולה. חברות מסוג הוועדה הבינתחומית לקידום ילדים ונוער בחליסה מלמדת על פוטנציאל קיים להתפתחות חברות בינתחומיות. התמונה המצטיירת היא של קשר וזיקה בין היקף החברות ואפיוניהן לבין מאפייני המציאות והסביבה שבה פועל האגף, לתפיסת האינטרסים, ובעיקר קיומם של אינטרסים זהים, לתפיסת גורמי ההשפעה, ולתפקידי האגף בחברות. התרשים הבא מציג את אופן הקשרים והזיקות.

קווי המתאר של החברות בחיפה



המסקנה העיקרית היא שחבירות בין-מגזריות, בין-ארגוניות ובין-תחומיות של המחלקות לשירותים חברתיים תשקפנה את הסביבה בה המחלקות פועלות, קרי: החבירות תשקפנה את התחזקות מגמות ההפרטה, את השינויים במדיניות הממשלה, את סדרי עדיפויות של הרשות המקומית, את היקף הצרכים של האוכלוסייה, את היכולת התקציבית של הרשות המקומית ואת קיומם של ארגונים מוכרים עימם אפשרי או כדאי ליצור חבירות. חבירות אלה תתקיימנה כאשר קיימת תפיסת אינטרסים משותפים או משלימים, ותושפענה ממידת ההכרות והניסיון החיובי בין אנשי המקצוע. בנוסף, נקודה נוספת, ניתן גם להסיק כי ההיקף המרשים של החבירות בחיפה יימצא גם בישובים אחרים, ובפרופיל זהה של - חבירות רב מגזריות, רב תחומיות ורב ארגוניות בדפוס שיתוף פעולה.

ארגון בוחר את האופן בו יחבור לארגונים אחרים. אופן הבחירה של חבירה בין-ארגונית הוא דפוס החבירה. העובדה שרוב החבירות היו בדפוס של שיתוף פעולה ולא בדפוס של שותפות יכולה להצביע על כך שדפוס זה תואם יותר את דרכי הפעולה של המחלקות לשירותים חברתיים ואת העוצמה שלהן. בשיח המקצועי של עובדים סוציאליים המונח שותפות מבטא תפיסות וערכים של הפעולה המקצועית שהם האופן התחומי של יחסי ארגון - סביבה ואותם ניתן לקיים גם בדפוס חבירה של שיתוף פעולה.

לאופן שבו ארגון מבנה את נושא החבירות הבין-מגזריות, הבין-ארגוניות והבין-תחומיות יש השפעה על היקף החבירות שיקיים הארגון עם סביבתו ועל סוגיהן. מכאן, שלאקלים הארגוני של המחלקות יש ככל הנראה חלק חשוב ביצירת חבירות. בחיפה יצר התהליך של ארגון לומד, אשר התמקד בנושא השותפויות כפרדיגמה מקצועית, אקלים שבו שותפות נתפסת כערך, ומעגל ההתערבות בקהילה שפותח במסגרתו מבנה את תהליך יצירת החבירות ותחזוקתן. יתר על כן הוא מדגיש את תפיסת חשיבות הסביבה שבה האגף פועל לעבודתם - "עבודה סוציאלית היא פרופסיה דינאמית המעוצבת בהתאם לסביבה המשתנה בה היא פועלת" (חיפה, מצגת אוקטובר 2004). על כן כל תהליך אשר יעסוק בעידוד ובקידום חבירות בין ארגוניות ובין תחומיות צריך בראש ובראשונה כל ליצור אקלים ארגוני תואם במחלקות לשירותים חברתיים.

מפת האינטרסים מראה כי ברוב החבירות היה מפגש של אינטרסים מקצועיים וארגוניים זהים או משלימים "שיקום שכונות - הרחבת מספר התושבים בשיקום שכונות המוכשרים לתעסוקה והמשולבים במקומות עבודה; מחלקה לשירותי רווחה - שילוב נשים חרדיות במעגל התעסוקה לשיפור איכות חייהן והגדלת ההכנסה

בבית; מתנ"ס חרדי אתנחתא - פרסום המקום, הרחבת פעולותיו לאוכלוסייה החרדית; מעברים ומשאבים עסקי חרדי - קידום נושא התעסוקה; משרד התמ"ת - מימוש יעדי המשרד שילוב נשים חרדיות בעולם התעסוקה" (הכנת נשים לעולם העבודה הדר). נקודה זו של מפגש אינטרסים נמצאה במחקרים אחרים כמשמעותית הן לכניסה לחברות והן להצלחתן. יתר על כן, הזיקה שעלתה בין תפיסת האינטרסים לבין תפיסת הגורמים שהשפיעו על החברות מלמדת כי כל פעולה של עידוד יצירת חברות צריכה לעמוד על חשיבות הבנת האינטרסים, למרות הנטייה להתעלם מהיבט זה.

מיעוט החברות עם המגזר העסקי, בעיקר בנושאים של השקעות חברתיות, אינו תואם את המציאות הקיימת היום של התרחבות השתלבות המגזר העסקי במערך השירותים החברתיים כשותפי תפקיד לפיתוח שירותים. ייתכן שבפועל קימות יותר חברות מאלו שנמצאו במחקר, וגם כך חשוב להקדיש חשיבה לאופן שבו ניתן להרחיב את החברות עם המגזר העסקי גם בכיוון זה.

החברות התחומיות היו, כאמור, חברות רב תחומיות שבהן יש הכרה במומחיות של הפרופסיות האחרות, בעיקר בחינוך וברפואה, כפרופסיות בעלות ידע ייחודי שאין לעובדים סוציאליים, ידע הנדרש לצורך התמודדות עם צרכי האוכלוסייה, "נבנתה עם ארגוני בריאות כי זהו תחום ההתמחות שלהם" (תכנית בריאות בקרב הקהילה האתיופית). זאת ועוד. בהתבסס על שני מרכיבים שהופיעו בשכיחות גבוהה - ניסיון עבר מוצלח, וקשרי גומלין טובים - סביר להניח כי חשיפת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לרעיון הבינתחומיות תתרום להתפתחותן של חברות בינתחומיות.

הממצא בדבר יזמות האגף ביצירת 52 חברות מתוך ה-91 מלמד על **תפקיד משמעותי של המחלקות לשירותים חברתיים בהווה ובעתיד כארגון היוצר חברות בין ארגונים כאמצעי לפיתוח שירותים**. מאידך גיסא, מיעוט החברות שנוצרו ביזמות משותפת, של האגף וארגונים אחרים, יכול להעיד, אולי, על כך שעדיין החברות נוצרות כתוצאה מצרכי האגף, בעיקר של משאבים כספיים, ולא כתוצאה מחשיבה פיתוחית.

בראיה כללית נכון יהיה לסכם, כי יחסי ארגון - סביבה של המחלקות לשירותים חברתיים יהיו משלוש נקודות מוצא השזורות זו בזו - מצרכי הארגון כארגון, מצרכי האוכלוסייה כפי שהם מובנים למחלקות ומערכי מקצוע העבודה הסוציאלית כפי שהם נתפסים על ידי העובדים בכל מחלקה. מכאן, שהפרשנות לנקודות אלו תביא

להיקף חבירות שונה ולסוגים שונים בכל אחת מן המחלקות לשירותים חברתיים, ועם זאת יהיו להן את אותם קווי מתאר שנמצאו בחיפה.

באשר **למדיניות המשרד** המסקנה היא, שכל מדיניות שתגובש חייבת לתת את הדעת - לשונות בין רשויות מקומיות ולחבירות שכבר קיימות; לתבנה כי, ברמה המקצועית, היחסים שבין משרד הרווחה והמחלקות לשירותים חברתיים מאופיינים במידה גבוה של ביזור; ולעובדה שיחסים בין משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים הם יחסים תוך תחומיים - בין עובדים סוציאליים.

המלצות

תפקיד משרד הרווחה בקידום חברות בין-מגזריות, בין-ארגוניות ובינתחומיות במחלקות לשירותים חברתיים צריך להיות ממוקד בשלושה היבטים - ביצירת אקלים תומך ומעודד ומתגמל, בחשיפה רעיונית ומקצועית של נושא החברות הבינתחומיות ובלמידה נוספת של החברות הקיימות. מתוכם נגזרות שש ההמלצות שלהלן:

- 1. יצירת אקלים מעודד ומתגמל** חברות בין-מגזריות, בין-ארגוניות ובינתחומיות. מדיניות משרד הרווחה תעודד את המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ליצור חברות ההולמות את המציאות היישובית, כאשר המחלקה היא הגורם המאפשר, היוזם, והעוגן התחומי. אקלים מעודד פירושו: העמדת תמיכה ארגונית, מקצועית ותקציבית. תמיכה ארגונית יכולה להיות למשל בהכרה במשמעות היקף החברות על עבודתם של העובדים במחלקות; תמיכה מקצועית יכולה להינתן במסגרת בית הספר המרכזי כתוכנית עצמאית או בשילוב הנושא במסגרת התוכניות הקיימות כמודולה שתפותח במיוחד. תוכניות אלו תאפשרנה הן למידה תיאורטית של הנושא והן למידה של מיומנויות תפקודיות; תמיכה תקציבית יכולה להיות באמצעות העמדת סיוע תקציבי לתוכניות למידה משותפות ברמה מקומית.
- 2. חשיפת המערכת בכל רמותיה לרעיון הבינתחומיות.** מכיוון שפעולה וחשיבה בינתחומית אינן שכיחות במערכות שירותי רווחה, נדרשת פעולת חשיפה לרעיון הבינתחומיות. מהלך כזה צריך לכלול את כל הדרגים במשרד הרווחה ולפחות בשלביו הראשונים הוא צריך להיות באחריות המשרד. מניסיון במקומות אחרים, עולה כי מפגשי למידה שבהם לוקחים חלק אנשי מקצוע מתחומים שונים היא דרך משמעותית ובלתי מאיימת. חשוב שמפגשי הלמידה ייבנו כדיון בסוגיה או בבעיה שבה עוסקים המשתתפים. מטרת מפגשי הלמידה היא הדגמה הלכה למעשה: הדגמת האופן שבו הבינתחומיות מאפשרת פריצת דרך מחשבתית ותפקודית, והדגמת האופן שבו היא יכולה לתרום להתמודדות מוצלחת עם הסוגיה או הבעיה.
- 3. להשתמש בידע והניסיון הקיים במחלקות לשירותים חברתיים.** חברות בין-ארגוניות הן מאפיין קיים בעבודת מחלקות לשירותים חברתיים בעיקר

בדפוס שיתוף פעולה. שימוש בידע שנצבר בהן, בקידום נושא החברות, יצור מהלך המשכי למציאות הקיימת.

4. לפתח מנגנונים להרחבת היקף החברות עם המגזר העסקי. הכוונה לפיתוח חברות העוסקות בפיתוח שירותים חברתיים מנקודת מוצא של השקעות חברתיות באמצעות הקמת פורום משותף ברמה המקומית שיאפשר הכרות הדדית, יצירת מפגש האינטרסים וכו'.

5. לעודד ביצוע מחקרים נוספים - ארציים ומקומיים, אשר יתמקדו בין השאר ב:

- א. השפעות והשלכות שיש לגידול בחברות הבין-ארגוניות על עבודת המחלקות לשירותים חברתיים בהיבטים של תפוקות, של ניהול המערכת - הזמן הנדרש, ושל ניהול החברות עצמן.
- ב. למידה מעמיקה מהצלחות של חברות קיימות.
- ג. השפעת תפיסת מנהלי המחלקות על יצירת חברות בינארגוניות ובינתחומיות, למשל ההבדל בין מחלקות בהן יש אקלים מעודד חברות לבין אלו שאין בהן אקלים כזה.
- ד. סוגיות הקשורות להקמה, להפעלה ולתוצאות של החברות הקיימות.
- ה. הבנת ההיבט התחומי של החברות, כלומר מידת ההשפעה על הידע, השפה והפעולה, זאת כשלב מכין לקידום התפיסה והפעולה הבינתחומית במחלקות לשירותים חברתיים.

6. לבנות צוות משימה לגיבוש פרטי מדיניות המשרד והדרכים ליישומה. בצוות זה תהיה ייצוגיות, כמקובל, לכל רמות פעולות המשרד ולשוונות בין הרשויות המקומיות. קיומו של צוות זה יהפוך את קידום הנושא למשימה משותפת של המשרד ושל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

סיכום

ההמלצות המובאות בנייר עמדה זה, לגיבוש מדיניות משרד הרווחה לקידום חברות בין-מגזריות, בין-ארגוניות ובינתחומיות בכלל וביצירת שותפויות בפרט, נובעות מהשילוב של המחקר הקיים בנושא עם התובנות העולות מחקר המקרה בחיפה. ההמלצות מתייחסות בעיקר לפעולת המשרד ביחס לעידוד הנושא ברמה המוניציפאלית, אך הן יכולות להיות מופעלות בהתאמה לרמה המחוזית, המשרדית והבינמשרדית.

מדיניות הממשלה והתפתחות החברה האזרחית בישראל עיצבו את הסביבה שבה פועלות המחלקות לשירותים חברתיים כסביבה רבת ארגונים, שאיתם הם צריכים לחבור, כמו במקרה של חוק סיעוד, או מעוניינים לחבור, כמו במקרה של נושא הבריאות בקרב העדה האתיופית. פועל יוצא של מציאות זו היא השקעת זמן ומשאבים בעבודה עם ומול ארגונים אחרים, עבודה המחייבת שינוי תפיסתי וארגוני הולם.

חברות בינתחומיות בשירותי הרווחה הן נושא חדש ועל כן נדרשת תשומת לב מיוחדת ונפרדת לקידומן. לעומתן חברות בין-ארגוניות ובין-מגזריות, כפי שראינו בחיפה, הן אמנם חלק מהמציאות הקיימת, אך הן לא בדפוס השותפות. מכיוון שכך כל מדיניות מעודדת שותפויות כדפוס של חבירה תהייה משום יצירת שינוי במציאות הקיימת, על כל המשתמע מכך.

מסמך זה עסק בחברות ברמה השירותית ולא ברמה הפרטנית, אך כפי שמוריסון (Morrison, 1996), טוען קיימת זיקה בין השתיים בעיקר בתפיסת שותפות כפרדיגמה מקצועית: לא רק שאלו אינם שני מצבים שונים, אלא שהאחד אינו יכול להתקיים בלי האחר; אם ארגון לא מצליח ליצור שותפויות עם ארגונים אחרים, הוא לא יצליח ליצור שותפויות עם הלקוחות, והפוך.

רשימת מקורות

- אמרני, ש. (2001). סקירה: גופים הפועלים ליד המערכת המוניציפאלית, מתוך: אלעזר, ד.י. וקלכהיים, ח. (עורכים), *השלטון המקומי בישראל*, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 331-360.
- בהם, א. (1997). קהילה - דגמים משתנים, שינוי והעצמה קהילתית, אצל: שמיד, ה. (עורך), *המינהל הקהילתי מגמות ותמורות מקראה*, ירושלים: מרכז ציפורי יער ירושלים, החברה למרכזים ומינהלים קהילתיים בירושלים, החברה למתנסים ומרכזים קהילתיים בע"מ, עירית ירושלים.
- בן אליא, נ. (1996). מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- גדרון, ב., כץ, ח. ובר, מ. (2000). המגזר השלישי בישראל תפקידי המגזר, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גדרון, ב., בר, מ. וכץ, ח. (2003). המגזר השלישי בישראל בין מדינת רווחה לחברה אזרחית, קו אדום הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- גדרון, ב., אלון, י. ובן נון, ר. (2004). דו"ח מסד הנתונים של המגזר השלישי בישראל 2004 פריסה מחוזית של המגזר השלישי בישראל, תשלומי שכר בארגוני המגזר השלישי, באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי.
- גילפסי, ד.פ. (2004). חשיבה דינאמית על תיאום הקשרים בין ארגונים פורמאליים ובין ארגוני מתנדבים, הרצאה שנתית לזכרו של ארנולף מ. פינס, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, ירושלים: האוניברסיטה העברית ירושלים.
- דרי, ד. (2000). מי שולט בשלטון המקומי, תל אביב: המכון לדמוקרטיה/הוצאת הקיבוץ המאוחד, בהשתתפות בינת שורץ-מילנר (הדפסה שלישית).
- הכט, א. (2003). הנהגות מקומיות מובילות לשינוי - "אפשר גם אחרת" דגמי הצלחה ברשויות מקומיות, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- חסון, ש. (1996). הסדר העירוני החדש - קואליציות ממשל בערי ישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חסון, ש. וחזן, א. (1997). שותפות בין המגזר הפרטי והמונציפאלי בפיתוח מקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- יוסיפון, מ. (2001). חקר מקרה אצל: נעמה צבר בן יהושע (עורכת), *מסורות וזרמים במחקר האיכותי*, לוד: דביר, 306-257.
- יצחקי, ח. ומקרוס, א. (2003). השפעת הגורם התרבותי על התקשרות בין העובד הסוציאלי ושותפי תפקיד, *חברה ורווחה*, כ"ג(3), 310-295.

כורזים, י. (עורך), (2001). דו"ח הועדה בנושא פיתוח עמותות מקומיות בתחום
 הילדים בסיכון, ירושלים: משרד העבודה והרווחה האגף לשירותים חברתיים
 ואישיים, השרות לילד ולנוער השרות לעבודה קהילתית.

כורזים, י. כץ, ח. וכרמון, א. (2007, בדפוס). פיתוח קהילתי בינתחומי - מהות,
 עקרונות ודרכי פעולה, מרכז ציפורי, אשלים, הסוכנות היהודית, השרות לעבודה
 קהילתית משרד הרווחה.

כורזים, י., סלוצקי, ח., מושיב, ד., וקליינמן, ד. (1997). "קדימה": קידום קהילות
 הדואגות לילדים בסיכון - תוכנית התערבות לרשויות מקומיות, ירושלים: משרד
 העבודה והרווחה השרות לילד ולנוער והשרות לעבודה קהילתית.

כץ, ח. (2003). יחסי עסקים קהילה - גישת ההשקעה החברתית: מודל עבודה,
 משרד השיכון האגף לשיקום שכונות חברתי. (פנימי)

כרמון, א. (2002). בינתחומיות בפיתוח קהילתי - מהמשה לעשייה, הפורום
 הבינתחומי לפיתוח קהילתי, הכנס השנתי השלישי, סמינר אפעל.

סמואל, י. (1996). ארגונים מאפיינים מבנים, תהליכים, חיפה: אוניברסיטת
 חיפה/זמורה ביתן.

סמואל, י. (2002). המשחק הפוליטי עוצמה והשפעה בארגונים, חיפה: אוניברסיטת
 חיפה/זמורה ביתן.

עיריית חיפה אגף קהילה ושירותים חברתיים, (2004). מהפך מלמידה אירגונית
 לארגון לומד,

פרויד, ע. ודרך זהבי, ע. (2005). אפקטיביות הצוות הבינמקצועי: מיתוס או מציאות?
 השפעת גורמים אישיים וארגוניים על העבודה בצוותים בין מקצועיים במערכת
 הבריאות בקהילה, בטחון סוציאלי, 68, 101-70.

קאופמן, ר. (2001). השפעת מניעים ואינטרסים על הצטרפות ארגונים וולונטריים
 לקואליציה למאבק ציבורי, חברה ורווחה, כ"א(3), 25-5.

קופ, י. (עורך) (2004). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004, ירושלים: מרכז
 טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קטן, י. ולבנשטיין, א. (1999). עשר שנים להפעלת חוק ביטוח סיעוד משמעויות
 ולקחים, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רוזנפלד, מ.י. וקדם, ע. (1999). בין "דור המדבר" ל"ילדי החלום" - 50 שנות עבודה
 סוציאלית בתחום רווחת הילד בישראל, בטחון סוציאלי, 55, 117-102.

שלח, א. ובן ארי, א. (1990). שיקום עירוני, מרקמים בין-ארגוניים והקהילה: חקר
 מקרה ישראלי, עיר ואזור, 21, 74-56.

שקדי, א. (2003). מילים המנסות לגעת מחקר איכותני - תאוריה ויישום, תל אביב:
 הוצאת רמות אוניברסיטת תל אביב.

- Abramson, J.S. & Rosenthal, B.B, (1995). Interdisciplinary and Interorganizational Collaboration, *Encyclopedia of Social Work*, Vol 2 pp 1479-1489.
- Argyris, C. & Schon, D. (1996). *Organizational Learning II, Theory, Method And Practice*, U.S.A, Addison-Wesly Publishing Company.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*, Englewood Cliffs, New-Jersey, Prentice Hall.
- Boje, M.D. & Whetten, D.A (1981). Effects of organizational strategies and contextual constrains on centrality and attributions of influence in interorganizational networks, *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 378-395.
- Chaskin, R.J., Brown, P., Venkatesh, S. & Vidal, A. (2001). *Building Community Capacity*, New York, Aldine De Gruyer.
- Cordero-Guzman, H.R. (2001), *Interorganizational Networks Among Community-Based Organizations*, Community Development Research Center Robert J. Milano Graduate School Of Management and Urban Policy New School University, New York.
- Davidson, S.M. (1976). Planning and coordination of social services in multiorganizational context, *Social Services Review*, March, 117-135.
- Denzin, N.K. (1989). Thought On "Critique and Renewal in Symbolic Interctionism", *Studies in Symbolic Interaction*, 10, 3-8.
- Denzin, N.K. & Lincoln Y. (1994). (eds), *Handbook of Qualitative Research*, CA, Sage.
- Hall, R.H. & Clark, J.P. & Giordano, P.C. & Johnson, P.V. & Van Roekel, M. (1977). Patterns of Interorganizational Relationships, *Administrative Sciene Quarterly*, 22, 457-474.
- Handy, C. (1993). *Understanding Organizations*, London, Penguin Books
- Holland, T.P. (1997). Organizations: context for social services delivery, *Encyclopedia of Social Work*,
- Kalegaonkar, A. & Brown, D. (2000). *Intersectoral Cooperation: Lessons For Practice*, IDR Reports, Vol 16(2)
- Klein, J.T. (1990). *Interdisciplinarity; History, Theory and Practice*, Detroit, Wayne State University.
- Klein, J.T. (1996). *Crossing Boundaries: Knowledge, Disciplinarties, and Interdisciplinarties*, Charlottesville: University press of Virginia.
- Maykut, P. & Morehouse, R. (1994). *Beginning Qualitative Research: A Philosophic and Practical Guide*, UK, The Falmer Press.

- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994), *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, Second Edition, Newbury Park, CA. Sage
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization*, Sage Publications.
- Morrison, T. (1996). Partnership and collaboration: rhetoric and reality, *Child Abuse & Neglect*, 20(2), 127-140.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions, *Academy of Management Review*, 15(2), 241-265.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (1991). Institutional-Level norms and organizational involvement in a service-implementation network, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 391-417.
- Rosenthal, B.R., & Mizrahi, T. (2004). Coalitions: Essential tools for organizing, in: Staples, L. (ed), *Roots to Power, A Manual for Grassroots Organizing*, Praeger, second edition, 316-330.
- Schopler, H. J. (1994). Interorganizational Groups in Human Services: Environmental and Interpersonal Relationships, *Journal of Community Practice*, Vol. 1(3), 7-27.
- Scott, D. (1997). Inter-agency conflict: an ethnographic study, *Child and Family Social Work*, 2, 73-80.
- Scott, W.R. (1992). *Organizations Rational, Nature and Open Systems*, New Jersey, Prentice Hall, Third Edition.
- Simons, H. (1996). The paradox of case study, *Cambridge Journal of Education*, 26(2), 225-240.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedures and Techniques*, London, Sage.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*, London, SAGE Publications
- Warren, R.L. (1967). The interorganizational Field As a Focus for Investigation, *Administrative Science Quarterly*, 12, 396-419.
- Weiss, J.A., (1987). Pathways to cooperation among public agencies, *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1), 94-117.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research Design and Methods*, Beverly Hills, Sage, Second Addition.

נספח א

עיריית חיפה - אגף הרווחה

מיפוי שותפויות* בינארגוניות ובינתחומיות

1. שם התוכנית _____

2. פרוט השותפות _____

3. מועד התחלה _____

4. מעמד השותפות (נא לסמן בעיגול)

א. חובה על פי חוק ב. הסכם בעל פה ג. חוזה ד. דרישה של גופים ממנים

ה. אחר פרט _____

5. מיהם הארגונים השותפים

מס'	שם הארגון	סוג הארגון*	שמות השחקנים	תפקידם	הרקע המקצועי שלהם	האינטרסים להשתתפות בשותפות
1						
2						
3						
4						
5						
6						

6. מי יזם את השותפות _____
7. מהוא תפקידו/חלקו של אגף הרווחה בשותפות _____
8. מנה/י 3 גורמים שהשפיעו על השותפות _____

שם _____
תפקיד _____
תאריך _____

* הסברים והגדרות

1. לכל שותפות יש למלא שאלון נפרד
2. המונח **שותפות** בקונטקסט של שאלון זה הוא מונח מכליל הכולל מספר דפוסי חבירה - שתוף פעולה; קואליציה; מיזם משותף; שותפות.
3. **פרוט השותפות** יש להתייחס למאפיינים כמו קבלת החלטות, מימון, וכדמי

3. סוג ארגון:

- ממשלתי מטה; ממשלתי מחוז;
מוניציפאלי - מחלקה או אגף אחר ברשות המקומית;
מוניציפאלי ציבורי - מתנ"ס מקומי, חברה כלכלית, קרן של הרשות;
וולונטרי - עמותות לסוגיהן;
עסקי מקומי; עסקי ארצי;
ציבורי - הסוכנות היהודית, הגוינט, ברוקדייל, האוניברסיטה.

נספח ב

לוח מספר 1: פילוח השאלונים לפי יחידות האגף במספרים מוחלטים

שם היחידה	מספר השאלונים
ילד ונוער	3
קשישים	7
שיקום	13
התנדבות	10
קידום נוער	4
הנהלת האגף	2
הדר	24
מזרח	22
כרמל	6
סה"כ	91

לוח 2: פילוח השאלונים לפי הגדרת תפקיד הממלא במספרים מוחלטים

הגדרת תפקיד הממלא	מספר שאלונים
הנהלת האגף (ס.מ.אגף, ראש מחלקה, ס. ראש מחלקה)	13
ראש צוות	33
עו"ס	12
עובד קהילתי	15
רמ"ד	1
רע"נ	9
רכז נושא	6
עו"ש	2
סה"כ	91

נספח ג

רשימת הארגונים שלקחו חלק בחבירות לפי אלף בית (על פי רישום משתתפי המחקר, ללא מחלקות האגף לקהילה ושירותים חברתיים)

אגודה למען העיוור

אגף החינוך - עיריית חיפה

אגף משאבי אנוש - עיריית חיפה

אוניברסיטת חיפה - היחידה לשילוב סטודנטים

אוניברסיטת חיפה - הפקולטה לבריאות ורווחה

אוניברסיטת חיפה - החוג לעבודה סוציאלית

אוניברסיטת חיפה - המרכז הרב תחומי

אופק לילדינו

אנוש

ארגון "אשחר"

ארגון בני עקיבא

אשל

אשלים

בהלצ'ין

בטרם

בית אבות "בית יערה"

בית אבות ספרדי

בית חולים בני ציון

בית חולים רמב"ם

בית כנסת "אגודת ישראל"

בית לוחמי הגטאות

בני ברית - לשכת אורנים

ברכת מרגלית

בית ספר אחווה

בית ספר בסמת

בית ספר גבריאלי

בית ספר הגשר

בית ספר טשרניחובסקי

בית ספר יזרעאלי

בית ספר ליאו בק

בית ספר עבד-אל רחמאן
בית ספר עמל תיכון קריית חיים
בית ספר קישון
בית ספר שיזף
בית ספר רמב"ם
בית ספר תורת אמת
בית ספר תלמוד תורה
גדודי עליה
גן ילדים בשכונת חליסה
אגודה לסכרת נעורים
המחלקה לחינוך קדם יסודי וקייטנות - עיריית חיפה
המוסד לבטיחות וגיהות
המוסד לביטוח לאומי - הקרן למפעלים מיוחדים
המוסד לביטוח לאומי - היחידה ליעוץ לקשיש
המרכז היהודי ערבי לפיתוח כלכלי
המרכז לגיל הרך
המרכז לקידום למידה
הנוער העובד
הקרן לחיפה
הקרן למרכזי שיקום
הקרן לניצולי שואה
הרשות למלחמה בסמים
הרשות לקליטת עליה - חיפה
ויצ"ו חיפה
ויצ"ו ארצי
ועד הורים
ועד הורים בית ספר עבד אלרחמאן
ועד שכונה מזרח
חברת אסיף
חברת אתגר
חברת בני משה קרסו
חברת דנאל
חברת המתנ"סים
חברת לב זהב
חברת לוטן

חברת מעברים ומשאבים
חברת מפעילים
חברת מתן
חברת סיעודית
חברת סקויליף
חברת פאר
חברת קרירה
חברת רב גיל
חברת שי
טיפת חלב
טנא בריאות
ידיד
יהודה הצעיר
ליונס
לשכת תעסוקה חיפה
מועדון בית מבנציה (?)
מועדון נוער שכונתי - מזרח
מועדון נוער חליסה
מועדון עציון
מועצה דתית
מזון לחיים
מחלקת אפוטרופוסות
מחלקת התפעול - עיריית חיפה
מחלקת רכש - עיריית חיפה
מחלקת תברואה - עיריית חיפה
מטי"ב
מילב
מינהל חת"ר - עיריית חיפה
מכון ההלכה
מכון שיפור
מנהלת הדר
מנחה פרטית
מקבץ דיור אורן 33
מרכז אור חדש
מרכז יום לקשיש - קרית חיים

מרכז יום לקשיש כרמל
מרכז יום לקשיש קופת חולים מכבי
מרכז יום לקשיש הספרדי
מרכז יום לקשיש קרית אליעזר
מרכז הנוער יודפת
מרכז שיקום חיפה
מרכז שיקום מגדלאור
משרד הבריאות - מחלות זיהומיות
משרד הבריאות - שירותי בריאות הנפש
משרד הבריאות - טיפת חלב
משרד החינוך - קידום נוער
משרד החינוך - מועדוניות
משרד הקליטה - מחוז חיפה
משרד הקליטה - שח"ק
משרד הרווחה - אגף השיקום
משרד הרווחה - כללי
משרד הרווחה - נוער וצעירים
משרד הרווחה - נשים ונערות
משרד הרווחה - השירות לזקן
משרד הרווחה - השירות לטיפול באדם המפגר
משרד הרווחה - השירות לפרט ומשפחה מחוז הצפון
משרד השיכון - שיקום שכונות
משרד התחבורה
משרד התמ"ת - כללי הנח"ש
משרד התמ"ת - האגף להכשרה מקצועית היחידה לפיתוח כישורי נשים ונערות
בעבודה
משרד התמ"ת שירות תעסוקה
מתנדבים ניצולי שואה
מתנ"ס אתנחתא
מתנ"ס הדר
מתנ"ס ליאו בק
מתנ"ס נוה יוסף
מתנ"ס פאני קפלן
מתנ"ס רמות
מרכז קהילתי אחווה

משטרה - שיטור קהילתי
משטרה - משמר אזרחי
עמותת בבית
עמותת ילדינו בתנופה
עמותת יד ביד
עמותת לטיפול באלימות כלפי נשים
עמותת לב זהב
עמותת לב-חש
עמותת לקליטת עליה
עמותת מזון (בלי שם)
עמותת נאמ"ן
עמותת "שבת אחים"
עמותת שלום ודו קיום
עמותת שילה
עלם
עמל
פלדמן ובניו מזלגות
פעילי פינה חמה
פעילים/תושבים
"צים" (החברה לישראל)
צעירי חב"ד
קופת חולים כללית מחוז
קופת חולים לאומית
קופת חולים מכבי
קרן נפש כל חי
קשת
רוטרי
שותפות בוסטון חיפה
שתיל

האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים עוסק באיסוף, יצירה והפצה של מידע וידע בתחומי מדיניות, מחקר והפעלה של שירותי הרווחה. האגף עוסק בייזום מחקרים, שמטרתם לספק נתונים הקשורים לאוכלוסיות שהמשרד מופקד על טיפולן, כדי לשפר את מערכות השירות ואת המערכות המקצועיות. כן עוסק האגף בתכנון מדיניות הרווחה של המשרד ובעיצובו.

מטרת האגף היא לגבש ולהוביל תהליכי תכנון וקביעת מדיניות במשרד; להכשיר עובדים בשירותים החברתיים; לפתח ולגבש ידע ולהנגישו לאנשי מקצוע בתחומי הפרקטיקה, למנהלים בשירותי הרווחה ולאלה הקובעים את מדיניות הרווחה.

היחידה לתכנון ומדיניות עוסקת בגיבוש ובהובלת תהליכי התכנון וגיבוש מדיניות הרווחה של המשרד, בשיתופם של חברי הנהלת המשרד, מנהלי השירותים, דרג הפיקוח הארצי ונציגי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. תהליכים אלה מתקיימים תוך התייעצות מרבית עם גורמי-חוץ רלוונטיים בארץ ובח"ל - כגון סגל אקדמי, ארגוני תכנון וניתוח מדיניות חברתית וארגוני החברה אזרחית, הפועלים בתחומי הרווחה והשירותים החברתיים.

היחידה עוסקת בין שאר תפקידיה, במיקור-חוץ (outsourcing) של מסמכי מדיניות וניירות עמדה בתחומי הרווחה ומקיימת דיונים לגביהם בהנהלת המשרד - כולל במסגרת "במות הסגל הבכיר למדיניות רווחה".

מסמכי המדיניות שנכתבו עבור האגף בשנים האחרונות הם:

1. פרופ' טרי מזרחי (2006), **דגמים לשיתוף לקוחות ואזרחים בתוכניות הרווחה בארה"ב.**
2. פרופ' אורי ינאי (2006), **חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?**
3. פרופ' יוסי קטן וד"ר עידית וייס (2006), **תפקיד הממשלה בפיתוח חברה אזרחית והון חברתי בקהילות בסיכון,**
4. ד"ר חנה כץ (2006), **קידום חברות בין-ארגוניות, בינתחומיות ובין-מגזריות בשירותי רווחה.**
5. פרופ' אברהם דורון (2006), **בין הדרה חברתית למדיניות חברתית.**
6. פרופ' אורי ינאי, פלורנס בראון וחניתה קושר (2007), **שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה.**

לעיון במסמכים אלה:

www.molsa.gov.il << ידע ופרסומים >> מדיניות המשרד

וכן בטלפון: 02-6752399